

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DU
CONTROLE DE L'ÉTAT

SUR

LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Emile LAVINAUD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ
(Mentions 1902 et 1903)

MONTPELLIER

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI

1907

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DU
CONTROLE DE L'ÉTAT

SUR
LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Emile LAVINAUD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ
(Mentions 1902 et 1903)



MONTPELLIER

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI

1907

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, Professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, Professeur de Droit administratif.

GLAIZE, Professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, Professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

CHARMONT, Professeur de Droit civil

CHAUSSE, Professeur de Droit romain.

MEYNIAL, Professeur d'Histoire du Droit.

VALÉRY, Professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, Professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, Professeur de Droit civil.

PERREAU, Professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, Professeur de Droit international public.

RIST, Professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel.

ANTONELLI, chargé de cours d'Économie politique.

ROCHETTE, Secrétaire.

LAURENS, Professeur honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. BRÉMONT, *Président.*

MOYE,
BARTHÉLEMY, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PRÉSIDENT DE THÈSE
MONSIEUR LE PROFESSEUR BRÉMOND

A MES PARENTS

A MES AMIS

E. LAVINAUD.

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — *Conférences de droit administratif*, 1882, t. III.
- BERTHÉLÉMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 1902.
- BONNEAU. — *Etude sur les chemins de fer français*.
- COLSON. — *Abrégé de la législation des chemins de fer et des tramways*, 1901.
- *Transports et tarifs*, 1898.
- GUILLAUMOT. — *L'organisation des chemins de fer en France*, 1899.
- R. DE KAUFMANN. — *La politique française en matière de chemins de fer*, 1900.
- LAMÉ-FLEURY. — *Code annoté des chemins de fer en exploitation*, 1872.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative*, 1896.
- P. LEROY-BEAULIEU. — *L'Etat moderne et ses fonctions*, 1891.
- G. NOBLEMAIRE. — *Les tarifs de pénétration. — Les conditions du travail dans les chemins de fer* (*Rev. des Deux-Mondes*, décembre 1890 et janvier 1902).
- *Le projet de loi Berteaux et les chemins de fer* (*Revue pol. et parl.*, décembre 1905).
- PALAA. — *Dictionnaire législatif et réglementaire des chemins de fer*.
- A. PICARD. — *Les chemins de fer français. — Etude historique*, 1883-85.
- *Traité des chemins de fer*, 1887.
- DE LA RUELLE. — *Code des chemins de fer et des tramways*, 1903.
- THÉRY. — *Histoire des grandes compagnies*.

Recueils généraux

DALLOZ. — Répertoire, V^o *Voirie par chemin de fer*.

FUZIER-HERMAN. — Répertoire, V^o *Chemin de fer*.

Pandectes françaises — V^o *Chemin de fer*.

Revue et Périodiques

Journal Officiel. — *Passim*.

L'Economiste français (sept. 1878 — déc. 1893).

Revue politique et parlementaire (mars 1900 — juillet 1901
— mai-juin 1903 — décembre 1905 — mai 1906).

Revue des Deux-Mondes (mars 1880 — décembre 1890 — décembre 1894 — janvier 1902).

Le Correspondant (décembre 1864 — février 1897).

DU
CONTROLE DE L'ÉTAT

SUR
LES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Les questions de chemin de fer prennent de jour en jour une importance de plus en plus considérable non seulement dans les intérêts économiques du pays, mais encore dans les préoccupations publiques. Il n'est pas nécessaire ici d'insister sur le rôle toujours grandissant d'une industrie qui donne en quelque sorte la vie à toutes les autres et qui est étroitement liée à tous leurs progrès. Aussi il est facile de concevoir pourquoi l'opinion publique se préoccupe aujourd'hui avec tant de soin de toutes les questions qui se rattachent à des entreprises aussi importantes et cherche de plus en plus à connaître les divers problèmes qui se posent en cette matière. Cette tendance se manifeste à notre époque d'une façon très précise : il n'est pas un journal, il n'est pas une revue qui, de temps à autre, n'essaient de renseigner leurs lecteurs sur toutes ces

questions ; nos Chambres législatives elles-mêmes en abordent fréquemment l'étude. En présence des intérêts multiples que ces problèmes peuvent offrir, il nous a paru utile de tenter l'étude de l'un d'entre eux : nous voulons parler du contrôle et de la police de l'exploitation en ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt général.

L'exploitation des chemins de fer peut se comprendre de deux façons : exploitation monopolisée par l'Etat ; exploitation libre par des compagnies concurrentes. Tels sont les deux systèmes opposés qui se présentent d'abord à l'esprit. Ils ont tous les deux de fervents partisans et de chauds défenseurs ; ils ont été tous les deux vivement discutés tant dans la presse que dans les discours politiques ; ils ont enfin été mis en pratique dans divers pays. Nous n'avons pas à prendre parti pour l'un ou pour l'autre de ces systèmes ; nous n'avons pas, nous plaçant au point de vue particulier de la France, à rechercher si le rachat s'impose ou si les contrats passés avec les compagnies doivent être observés jusqu'à l'expiration des concessions. Toutes ces questions-là sont, en effet, en dehors de notre étude ; mais, comme elles sont capitales en matière de chemins de fer, nous ne croyons pas pouvoir les passer complètement sous silence. Nous nous bornerons d'ailleurs dans cette introduction à présenter quelques observations à leur sujet.

Certains Etats, parmi lesquels il convient de citer surtout l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Belgique, la Suisse, ont nationalisé leurs chemins de fer. Est-ce à dire que cette exploitation par l'Etat soit

exempte de critiques? Certes, il serait hasardeux de répondre affirmativement, car de nombreuses protestations se sont élevées contre un pareil régime. En effet, comme le fait remarquer M. Marcel Peschaud¹, « dans aucun de ces pays les chemins de fer n'ont été » remis à l'Etat en vue d'une meilleure exploitation » commerciale ; partout ce sont des considérations » politiques et financières qui ont décidé les gouver- » nements à adopter le régime de l'exploitation par » l'Etat. En revanche, dans tous ces pays, les pouvoirs » publics ont été amenés à promettre, avant le rachat, » des réductions de tarifs et des améliorations dans » la tarification qui, nulle part, n'ont été réalisées tout » au moins avec un caractère définitif. Là où des » abaissements ont été opérés, des relèvements ulté- » rieurs en ont bientôt fait perdre le bénéfice aux » intéressés ». L'exploitation par l'Etat offre d'ailleurs beaucoup d'autres inconvénients, parmi lesquels il faut signaler : une centralisation et une paperasserie excessives, le manque d'initiative, d'esprit commercial, de responsabilité aux divers degrés de la hiérarchie, l'intrusion exagérée des influences politiques et parlementaires, l'élévation de la dépense, la réglementation excessive du travail des agents. Ces divers inconvénients expliquent pourquoi le principe de l'exploitation par l'Etat est aussi vivement discuté et expliquent également pourquoi ce même principe paraît subir un recul en Belgique, où pourtant il avait triomphé dès l'abord et paraissait s'être définitivement acclimaté.

¹ *Revue politique et parlementaire*, mai 1903.

C'est ainsi que, dans ce pays, le Ministre des travaux publics, quoique ne concluant pas à l'abandon du système, « soutient, d'après l'expression de M. Van der Velde, l'exploitation par l'Etat, comme la corde soutient le pendu ». Aussi on parle de confier à l'initiative privée certains services du réseau d'Etat et on va même jusqu'à concevoir la possibilité de concéder certaines lignes nouvelles à des compagnies privées : notamment en ce qui concerne la ligne électrique projetée entre Bruxelles et Anvers. Après avoir en 1900 rejeté un projet de concession, la Chambre des représentants, dans ses séances des 23-27-28 juin 1905, a voté un ordre du jour favorable à la construction par une compagnie, défavorable à l'exploitation par l'Etat.

L'exploitation libre par des compagnies concurrentes n'est pas moins violemment attaquée, car elle offre, elle aussi, de graves défauts. Elle a été surtout mise en pratique en Angleterre et aux Etats-Unis. Nous allons examiner rapidement ce qui s'est produit dans ce dernier pays. Les chemins de fer américains sont nés protégés par l'autorité publique. La nation avait besoin d'eux pour la mise en valeur des immenses territoires incultes et déserts de l'Ouest. C'est pourquoi, dès leur origine, ils ont été favorisés dans leur établissement par les Etats et par le pouvoir fédéral. De nombreux avantages leur furent concédés ; on chercha à attirer l'initiative privée en donnant toute facilité à la constitution des entreprises et toute liberté à la construction des lignes ; on dota les compagnies de concessions de terres ; les villes, les comtés, les Etats eux-mêmes, donnèrent des subventions : les chemins de fer étaient

considérés comme des bienfaiteurs publics. Mais la situation se modifia étrangement après la guerre de Sécession et l'achèvement de la première ligne trans-continentale. Le pays était alors rassuré sur le succès de l'œuvre entreprise et l'opinion commença à se transformer. En effet les chemins de fer étaient devenus les véritables maîtres du territoire ; rien ne pouvait leur faire obstacle, le seul frein qu'ils reconnaissaient était la concurrence. Aussi ils abusaient de leur toute puissance économique pour faire la loi au pays, favorisant, selon leur bon plaisir, telle ville, telle industrie ou même tel individu aux dépens des autres et de l'intérêt commun, car leurs guerres de tarifs se livraient, sur le dos des expéditeurs et des voyageurs. Tous ces abus provoquèrent une sorte de révolte parmi les fermiers ou *grangers* des Etats du Nord-Ouest. Leur association engagea la lutte avec les grandes compagnies, lutte qui se termina d'ailleurs par la victoire de ces dernières. Mais le mouvement avait été donné. L'opinion publique émue réclama des mesures et une prompte intervention du gouvernement qui, d'ailleurs, ne se fit pas attendre, car non seulement la plupart des Etats édictèrent des dispositions pour restreindre la toute puissance des compagnies, mais encore en 1887 le Congrès lui-même intervint dans la question par le vote de l'*Interstate commerce law* qui crée un puissant moyen de contrôle. Ainsi « on réagit maintenant en » Amérique contre cette absolue indifférence de l'Etat ; » et la constitution d'une grande commission comme » celle qui, depuis une quinzaine d'années, fonctionne » en Angleterre pour faire établir et faire respecter par

» les compagnies de voies ferrées certaines règles de
» simple équité et de bonne harmonie, est un retour à
» l'une des naturelles fonctions de l'Etat ' ».

L'Etat, en effet, ne saurait se désintéresser de l'exploitation des chemins de fer et s'il ne paraît pas complètement apte à diriger cette exploitation, s'il y a même pour lui avantage à s'abriter derrière des compagnies qui servent en quelque sorte de tampon entre lui et l'avidité des particuliers en matière de tarifs, il ne doit pourtant pas laisser toute latitude aux entreprises privées, car celles-ci, livrées à elles-mêmes et uniquement préoccupées du désir de réaliser des bénéfices, en arrivent bientôt à oublier les règles de la simple équité. Comme le disait M. Baudin, Ministre des travaux publics, dans un rapport adressé au Président de la République le 10 février 1902 : « Le progrès de l'industrie des chemins de fer est trop intimement lié
» au développement de la vie économique du pays pour
» que le gouvernement n'ait pas souci d'observer de
» très près le fonctionnement de cet organisme. Il doit
» suivre et au besoin provoquer les perfectionnements
» que comportent soit le transport des voyageurs au
» point de vue des prix, du confort, du matériel, de
» la multiplicité des trains, de la rapidité des trajets,
» soit le transport des marchandises sous le rapport
» notamment des taxes et de la régularité. Il doit sur-
» tout surveiller et, s'il le faut, imposer les mesures
» exigées par la sécurité. »

En France, les chemins de fer sont exploités pour la

¹ Paul Leroy-Beaulieu ; L'Etat moderne, 1891 p. 140.

plupart, par de grandes compagnies, mais celles-ci ne jouissent pas d'une liberté analogue à celle dont jouissent les compagnies anglaises ou américaines : elles sont sous la dépendance de l'Etat. Dans l'étude que nous avons entreprise, nous nous sommes justement proposé de rechercher comment en France l'Etat exerce sur les compagnies un contrôle efficace. Du droit de contrôle de l'Etat, il nous a paru nécessaire de rapprocher ses principaux pouvoirs de police. Ce sont là deux questions pour ainsi dire jumelles, puisqu'elles sont nées toutes deux de la loi du 15 juillet 1845 et de l'Ordonnance du 15 novembre 1846 modifiée par le décret du 1^{er} mars 1901 (modifié à son tour, dans ses termes, le 23 août 1901).

Nous voulons par cette étude montrer de quels droits le gouvernement est armé vis-à-vis des grandes compagnies. On accuse ces dernières de former une féodalité financière grâce au monopole dont elles sont investies, et ce terme « monopole » éveillant les susceptibilités de certains esprits, il en est résulté de violentes attaques contre elles. Les Compagnies, dit-on, sont trop indépendantes. Nous nous proposons de montrer que cette indépendance n'est pas aussi grande qu'on le proclame ; nous nous proposons de montrer comment l'Etat peut intervenir à chaque instant dans leur exploitation technique, commerciale ou financière et nous mettrons ainsi en lumière ce fait trop souvent ignoré que le gouvernement possède à l'égard des compagnies de chemins de fer des pouvoirs très étendus, peut-être même trop étendus.

Pour permettre l'intelligence de notre étude, pour établir de quelle façon l'Etat s'est introduit dans le

contrôle de l'exploitation des chemins de fer, il nous a paru indispensable d'indiquer dans une première partie, en ses traits principaux, le régime de nos voies ferrées. De là le plan de cette étude :

PREMIÈRE PARTIE. — *Régime des Chemins de fer français.*

DEUXIÈME PARTIE. — *Contrôle de l'exploitation.*

PREMIÈRE PARTIE

RÉGIME DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS

En France, six grandes compagnies que l'on a surnommées « nos grands commandements commerciaux » se partagent la plus grande partie de l'industrie des transports par chemins de fer. Très souvent le public a élevé de vives récriminations contre un pareil régime, mais ses plaintes sont, la plupart du temps, sans fondement et proviennent de l'ignorance de ce même public quant à la constitution de notre système de voies ferrées. Il ignore en effet « par suite de quelles nécessités impérieuses, » de quels événements historiques s'est constitué notre » régime de chemins de fer ; par quels rouages invisibles » et parfois insoupçonnés fonctionne le réseau de nos » voies ferrées, ce merveilleux appareil circulatoire au » moyen duquel se répandent chaque jour la pensée » et la vie et qui, à l'heure de la mobilisation se transformerait en une terrible machine de guerre¹ ». Ce sont « ces nécessités impérieuses et ces événements » historiques » que nous allons tâcher d'exposer en leurs

¹ Guillaumot; L'Organisation des chemins de fer en France, p. 1.

traits principaux. Nous n'approfondirons pas ce sujet, aussi nous renvoyons pour de plus amples renseignements à l'ouvrage de M. Picard « *Les chemins de fer français* », et à celui de M. Richard de Kaufmann « *La politique française en matière de chemins de fer* ».

CHAPITRE UNIQUE

L'ETAT ET LE DÉVELOPPEMENT DES CHEMINS DE FER

« Dans le développement des chemins de fer en France,
» on peut reconnaître trois phases distinctes qui se
» différencient plutôt par leurs caractères propres que
» par une succession de périodes déterminées.

» 1° Les origines remplies d'hésitations, de tâtonne-
» ments et d'essais : c'est la phase inorganique.

» 2° Une phase concordataire au cours de laquelle
» se constituent de puissantes Compagnies. L'Etat, qui
» intervient pour la création des lignes, ne prétend pas
» les exploiter. C'est l'âge des conventions qui dure
» encore, mais compliqué par un phénomène nouveau.

» 3° La phase actuelle qui se caractérise par ce fait
» que l'Etat est devenu lui-même exploitant. Après
» s'être chargé par expédient et sans préméditation
» d'un réseau en déconfiture, le gouvernement l'agran-
» dit, il se fait industriel et même concurrent des
» compagnies. Les résultats de cette gestion paraissent
» si satisfaisants à quelques-uns qu'ils se proposent de
» l'étendre à l'ensemble du réseau français. C'est l'âge
» mixte auquel on veut faire succéder un régime défi-
» nitif : l'exploitation générale par l'Etat ¹ ».

¹ Félix Roussel; *Revue politique et parlementaire*, déc. 1899.

Il nous faut revenir sur ces diverses époques.

A ses débuts, le chemins de fer en lui-même, c'est-à-dire le chemin de roulement, n'eut pas une grande importance, il ne commença à l'acquérir qu'après l'apparition de la première locomotive. Aussi antérieurement à cette apparition les concessions accordées n'offrent pas un grand intérêt : elles sont presque toutes en vue des besoins privés et sont utilisées à transporter les marchandises entre des centres manufacturiers et des voies navigables ; elles sont faites par ordonnances royales et pour une durée illimitée. Tels sont les caractères ordinaires des concessions qui se placent entre les années 1823 et 1832. C'est, en effet, le 26 février 1823 que, pour la première fois, fut autorisé l'établissement d'une voie ferrée à traction animale entre St-Etienne et Andrézieux, et c'est en 1832 qu'apparaît la première locomotive sur la ligne de Lyon à Saint-Etienne, concédée en 1826. La compagnie concessionnaire fut la première à transporter des voyageurs ; de plus elle commença à organiser un service public de marchandises. De pareilles innovations dans l'ordre économique ne pouvaient manquer d'avoir une répercussion devant le Parlement français et auprès du Gouvernement, car les chemins de fer n'étaient plus seulement susceptibles de rapporter des bénéfices importants à ceux qui les exploitaient, ils devenaient un service public. Aussi la loi du 7 juillet 1838 s'empessa d'attribuer au législateur le droit d'accorder les concessions. « Alors commencèrent dans les Chambres françaises ces longs débats » sur l'organisation des chemins de fer qui devaient se » prolonger pendant plusieurs années. Le Parlement

» s'ingéniait à tirer l'horoscope du procédé de locomotion qui venait d'apparaître. Quel serait l'avenir de ce nouveau-né ? Son influence sur les mœurs, les relations politiques, les habitudes commerciales de la nation et du monde entier irait-elle grandissant jusqu'à devenir souveraine ? A quelles mains devait-on le confier ; fallait-il le placer sous l'autorité exclusive et jalouse de l'Etat ou l'abandonner à des compagnies subissant plus ou moins le contrôle du pouvoir ? Sur ce thème à la fois unique et varié, discutèrent les esprits les plus brillants et les plus éloquents orateurs de la Chambre des députés et de la Chambre des pairs¹. » L'Etat fit preuve d'une grande hésitation en la matière. Les ministres qui se succédèrent paraissaient ne pas avoir d'idées bien arrêtées sur la question ; tous comprenaient pourtant l'importance qu'auraient dans l'avenir les chemins de fer, et M. Thiers avait du moins abandonné l'opinion qu'il émettait en 1830 lorsqu'il disait que les chemins de fer « étaient tout au plus bons à servir de joujoux aux curieux ». Mais leurs projets n'étaient pas très nets quoiqu'ils parussent indiquer une tendance vers la construction et l'exploitation par l'Etat. Trois de ces projets sont d'ailleurs successivement rejetés par les Chambres en 1835, 1837, 1838. A ce moment-là, comme le fait remarquer M. Paul Leroy-Beaulieu, « cinq obstacles arrêtaient presque tout mouvement : 1° les interminables débats pour savoir si on confierait l'exécution des voies ferrées à l'Etat ou aux Compagnies ; 2° les discussions

¹ Guillaumot ; *op. cit.*, p. 5.

» après entre les intérêts locaux pour la priorité des
» lignes, ce qui fait qu'on n'en concédait ni n'en construi-
» sait pour ne déplaire à personne ; 3° le parti pris
» de l'opposition, quelle qu'elle fût de repousser tous
» les systèmes proposés par le gouvernement... 4° une
» affectation de puritanisme qui, feignant de croire ou
» croyant réellement à l'agiotage, appréhendant de
» favoriser la spéculation, les banquiers, les capitalistes,
» finissait par écarter successivement toutes les solu-
» tions pratiques ; 5° une jalousie des droits de l'Etat
» qui faisait qu'on prétendait réduire les concessions
» à des périodes beaucoup trop courtes et qu'on leur
» imposait des charges excessives. Ainsi on laissait
» aux Compagnies toutes les chances mauvaises de
» l'entreprise et on réservait pour l'Etat toutes les chan-
» ces favorables. Il en résultait que beaucoup de socié-
» tés sérieuses se retiraient ' ».

Vers la fin de 1839 pourtant le Ministre des travaux publics, M. Dufaure, créa une nouvelle commission extraparlamentaire pour éclaircir la question des chemins de fer ; il n'y a guère à retenir des travaux de cette commission que le fait suivant : au cas où l'Etat se chargerait de la construction des nouvelles lignes, cette construction ne s'appliquerait qu'à l'infrastructure ; le matériel roulant et tous les travaux de superstructure restant à la charge des Compagnies. C'est là l'origine du système qui devait prévaloir dans la suite. « A » travers les tentatives malheureuses du gouverne- » ment, on sent pourtant se dessiner le plan qui va se

¹ *L'Economiste français*, 30 déc. 1893.

» réaliser avec la loi du 11 juin 1842 sur le classement et la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer : la création de grands courants de circulation partant de la capitale pour aboutir aux ports et aux débouchés principaux des frontières. Ce plan est d'ailleurs la résultante de la configuration géographique du pays et de sa centralisation excessive. L'Etat ne veut pas assumer seul la responsabilité de l'entreprise, il ne s'en désintéresse pas non plus ; il s'arrête à la solution intermédiaire d'une association avec des compagnies privées pour la construction et l'exploitation¹. »

La loi du 11 juin 1842 vient alors décider l'établissement de grandes lignes qui constituent encore l'ossature remarquablement rationnelle du réseau français et poser les bases d'un régime financier propre à assurer leur exécution. Cette loi établissait le régime définitif de nos voies ferrées. Ce régime était le suivant : l'Etat prenait à sa charge le prix des terrains (les départements furent dégrevés par la loi du 19 juillet 1845 de la part — les 2/3 — que leur imposait la loi de 1842) et l'infrastructure de la voie, c'est-à-dire les terrassements et les ouvrages d'art. La superstructure, comprenant rails et ballast, matériel roulant, entretien, est à la charge des compagnies. En fin de concession, la voie et le matériel seraient repris par l'Etat et payés à dire d'experts pour être ensuite cédés au nouvel exploitant. La loi de 1842 eut pour effet de donner un essor considérable au développement du réseau ; les demandes

¹ Roussel ; *op. cit.*

de concessions furent nombreuses, certaines compagnies allaient jusqu'à se charger des travaux d'infrastructure. Mais la crise économique provoquée par la mauvaise récolte de 1846 et la Révolution de 1848 vinrent enrayer ce beau mouvement.

Les désastres financiers sont alors nombreux, si bien que l'Etat est obligé de devenir exploitant et un instant le Gouvernement provisoire songe à un rachat général des concessions : notamment le 12 avril, M. Garnier-Pagès, délégué aux finances, déclara aux représentants des diverses compagnies que l'Etat avait l'intention d'acquérir la propriété des chemins de fer et d'assurer lui-même et directement l'exploitation des lignes. Un rapport déposé à l'Assemblée dans la séance du 17 mai se heurta à l'hostilité d'un grand nombre de députés ; il fut renvoyé au Comité des finances qui, après trois semaines d'enquêtes et de discussions, le rejeta. Enfin le 3 juillet, M. Goudchaux annonça à l'Assemblée Nationale que le Gouvernement renonçait à son projet de rachat. Le gouvernement fit tous ses efforts pour améliorer la situation des compagnies, mais l'équilibre ne fut guère rétabli qu'en 1852 quand on songea à la grande opération de la fusion.

A partir de 1852 commence la seconde période : celle de la concentration des concessions. « A la République avait succédé l'Empire. L'histoire a condamné » la politique de ce gouvernement, il faut dire cependant qu'au point de vue des chemins de fer, la politique du Second Empire a été heureuse par sa » tendance à réunir dans les mains de quelques grandes » administrations les petites compagnies qui morce-

» laient la France en d'innombrables et minuscules
» entreprises. L'intérêt public avait impérieusement
» exigé cette fusion qui, comme on le vit bientôt, donna
» les meilleurs résultats non seulement pour les action-
» naires des diverses compagnies, lesquelles du fait
» de leur isolement étaient souvent destinées à dispa-
» raître, mais surtout pour le trafic général et par
» suite pour le pays tout entier ¹. » Le gouvernement
impérial avait tout intérêt à voir se créer de puis-
santes organisations financières qui pourraient lui
venir en aide. Les mesures les plus importantes qu'il
prit en faveur des chemins de fer eurent surtout pour
objet :

1° La prolongation régulière des concessions pour
une durée de 99 ans.

2° La création d'un système uniforme permettant de
donner une garantie d'intérêts aux compagnies dont le
crédit était incertain.

3° La diminution des frais de construction et d'ex-
ploitation par la création de réseaux qui permettraient
aussi de compenser les déficits de certaines lignes
secondaires avec les bénéfices des lignes plus impor-
tantes.

Dans les deux seules années de 1852 et 1853 quinze
compagnies se groupèrent pour n'en plus former que
deux ou trois. Le mouvement de fusion est terminé en
1857 et à cette époque les chemins de fer français sont
aux mains de six grandes compagnies — au lieu de
vingt-huit — qui d'ailleurs existent encore de nos jours

¹ R. de Kaufmann ; Politique française en matière de chemins de fer,
p. 57.

(Nord et Orléans : 1852 — Est et Midi : 1853 — Ouest : 1855 — P.-L.-M : 1852 et 1857). Ces six grands réseaux comprennent 15.000 kilomètres de lignes concédées sur 16.000 qui ont été décrétés ; en six ans, les compagnies qui les exploitaient avaient dépensé deux milliards et une somme au moins égale leur était nécessaire pour terminer les travaux que le Gouvernement leur avait imposés sans subvention ni garantie d'intérêts. Pour construire ces nouvelles lignes qui formaient le second réseau, les compagnies émirent des obligations, mais cette émission coïncida avec une crise commerciale et financière des plus intenses au début de l'année 1858 et la panique régna parmi les prêteurs. Effrayé par l'élévation des dépenses des lignes secondaires et redoutant de ne pas trouver dans leur trafic une rémunération suffisante, le public prit peur et cessa tout à coup d'apporter ses capitaux. Craignant une interruption dans les travaux promis au pays, le Gouvernement n'hésita pas à étayer de tout son crédit celui des compagnies et six lois du 11 juin 1859 ratifièrent les conventions qui généralisaient le régime de la garantie d'intérêts.

Les conventions de 1859, appelées aussi conventions Franqueville du nom de leur auteur, reposaient sur le principe suivant : l'Etat garantissait aux compagnies — pendant 50 années à partir du 1^{er} janvier 1864 pour la compagnie de l'Est et du 1^{er} janvier 1865 pour les autres compagnies — l'intérêt calculé à 4 % et l'amortissement calculé à 4,665 % du capital affecté au rachat ou à la construction des lignes composant le nouveau réseau. Par ces conventions, les lignes con-

cedées aux compagnies furent réparties en deux réseaux : l'ancien et le nouveau. Le premier comprenait les lignes principales et prospères ; le deuxième était constitué par les lignes nouvelles secondaires. « Mais » l'originalité des conventions Franqueville consistait » en ce qu'on a appelé le système du déversoir. Le » nouveau réseau fut assimilé à une sorte de canal de » décharge dans lequel viendrait se répandre le trop » plein des recettes de l'ancien. Lorsque ces recettes » atteignaient la crête du déversoir ou, pour parler le » langage des conventions, le revenu réservé, elles se » déversaient au compte du nouveau réseau afin d'at- » ténuer le déficit à combler par la garantie de l'Etat. » Ce revenu réservé était affecté à servir les dividen- » des fixés par la convention, à payer les charges des » obligations et à porter de 4,655 à 5,75 % les som- » mes affectées aux intérêts et à l'amortissement des » emprunts afférents au nouveau réseau. Enfin au delà » d'un chiffre déterminé : 6 % des dépenses du nou- » veau réseau, 8 % de l'ancien, devait commencer, à » partir de 1872, le partage des bénéfices entre l'Etat » et les Compagnies¹. » Dans les prévisions faites à cette époque, prévisions confirmées par les événements ce partage de bénéfices ne devait pas être une simple hypothèse. On pensait que les Compagnies du Nord et de Paris-Lyon n'auraient jamais recours à la garantie, que les quatre autres opéreraient les premiers remboursements des sommes reçues à titre de garantie au bout d'une vingtaine d'années et qu'elles parviendraient dans la suite à s'acquitter entièrement.

¹ Guillaumot ; *op. cit.*, p. 20.

Mais si ce système était ingénieux, sa complexité même pouvait favoriser certaines fraudes de la part des Compagnies : celles-ci avaient, en effet, intérêt à faire circuler les marchandises sur les lignes du second réseau quand celles-ci étaient complémentaires des lignes du premier. Aussi les conventions de 1863 et de 1868-69 s'efforcèrent-elles de supprimer cet inconvénient en plaçant dans le même réseau les lignes qui pourraient se faire concurrence ; il ne disparut pas pourtant d'une façon complète puisqu'il est encore signalé à la tribune législative par M. Pouyer-Quertier le 14 juin 1873. Les conventions de 1868-69 ont eu en outre pour effet d'amener la construction d'un certain nombre de lignes peu productives pour lesquelles l'Etat s'engageait à verser, par annuités, des sommes importantes. Entre temps, par une loi du 12 juillet 1865, les chemins de fer d'Intérêt local étaient créés, mais le législateur commit l'imprudence de remplacer pour eux la garantie par des subventions en capital qui provoquèrent de nombreux désastres à la suite de spéculations effrénées. Enfin, par une loi du 27 juillet 1870, le pouvoir législatif se donna le droit d'accorder les concessions de nouvelles lignes, sauf pour les chemins d'embranchement de moins de 20 kilomètres : le pouvoir exécutif conservait simplement le droit d'ordonner l'exécution de ces derniers.

Pendant la guerre de 1870-71 nos chemins de fer n'ont pas rendu les services qu'on attendait d'eux, mais cela tient moins à leur organisation propre qu'à la diversité et à la multiplicité des missions qui leur furent confiées. La conséquence de nos désastres fut, en la matière qui

nous occupe, la cession à l'Allemagne de 840 kilomètres du réseau de l'Est pour une somme de 325 millions à imputer sur le montant de l'indemnité totale. En vertu de la loi du 20 juin 1871, ces 325 millions sont représentés par un titre de rente inaliénable de 20.500.000 fr. qui sont inscrits chaque année au budget de l'Etat, chapitre de la Dette remboursable ou à terme et seront versés à la compagnie de l'Est jusqu'au 27 novembre 1954.

Durant les années 1870-76, il convient de citer : la concession de 300 kilomètres à la compagnie de l'Est, en exécution d'une convention ratifiée par l'Assemblée Nationale et la loi du 23 mars 1874 qui transforma en concessions définitives les lignes qui avaient été concédées à titre éventuel aux diverses compagnies depuis 1876.

« Cette période restera célèbre dans l'histoire de nos
» chemins de fer, comme elle restera célèbre dans
» notre histoire nationale. Elle a donné au monde
» l'exemple unique d'une nation écrasée et mutilée par
» une guerre étrangère, mais trouvant, au lendemain
» de ses malheurs, dans son énergie, dans son patriotisme, dans ses ressources naturelles, une telle
» puissance morale et matérielle qu'elle se relevait
» subitement à la grande stupéfaction de ses ennemis,
» reconstituait sans le secours de personne son matériel de guerre, son outillage de production et devenait redoutable à ceux-là mêmes qui croyaient l'avoir abattue pour un demi-siècle ¹ ». En effet, si l'on compare l'année 1876 à l'année 1869, on voit que

¹ Théry ; Histoire des chemins de fer français p. 67.

le total des lignes en exploitation est passé de 17.304 kilomètres en 1869 à 22.676 en 1876, que le total des lignes en construction ou à construire a progressé de 8.926 kilomètres à 11.850 et que les recettes totales se sont élevées en chiffres ronds à 760 millions en 1876 alors qu'elles étaient de 610 en 1869.

Mais une hostilité s'est manifestée dès 1875 dans le sein du Parlement contre ce que l'on appelle « la féodalité des chemins de fer », et c'est ainsi qu'en 1877 un député, M. Lecesne, proposa le rachat général des voies ferrées françaises. Cette proposition ne fut pas adoptée mais, par un vote du 22 mars de la même année, la Chambre des députés adopta la résolution Allain-Targé qui demandait la création d'un réseau d'Etat. Ce vote fut provoqué d'abord par l'hostilité d'une partie du Parlement contre les grandes compagnies, et en outre par la déconfiture de plusieurs petites compagnies en particulier celles des Charentes et de la Vendée, dont les lignes étaient enchevêtrées dans le réseau d'Orléans et qui se trouvaient dans l'impossibilité d'achever l'exploitation qu'elles avaient commencée. Comme remède à cette situation, M. Christophle, Ministre des travaux publics, avait d'abord proposé de fusionner ces petites compagnies à la compagnie d'Orléans qui se montrait toute disposée à cette combinaison. Ce projet, soumis à la Chambre des députés, fut rejeté le 1^{er} août 1876 ; ce fut alors qu'on se décida pour le rachat et la constitution d'un réseau d'Etat. Sur quelles bases allait s'opérer ce rachat ? M. Christophle entra en négociations avec le conseil d'administration de la compagnie des Charentes et, d'accord avec lui, nomma une commis-

sion arbitrale de trois membres. Cette commission rendit la plupart de ses sentences avant la fin de 1877 : le rachat devait avoir lieu sur les bases du prix d'établissement des lignes, c'est-à-dire, en somme, à des conditions fort avantageuses pour les compagnies, car le produit des chemins ne suffisait pas à couvrir les charges du capital dépensé. Le rachat porta sur 2.611 kilomètres et fut conclu au prix de 239 millions. Le réseau d'Etat ainsi constitué fut confié provisoirement au Ministre des travaux publics par la loi du 18 mai 1878 qui ratifie les contrats de reprise ; on pourvut aux dépenses des chemins de fer de l'Etat par la création d'un nouveau type de rente : le 3 % amortissable (loi du 11 juin 1878).

Ainsi le Gouvernement se trouvait à la tête d'une exploitation industrielle qu'il n'avait pas recherchée et à laquelle tout d'abord il ne semblait guère tenir. Au même moment se présente une autre éventualité qu'il ne craint pas, puisqu'il la fait naître. En juin 1876, il propose au Parlement un plan général de travaux publics qu'on a appelé le Plan de Freycinet, mais qui avait été exposé par M. Christophle dans un discours-programme prononcé à Domfront au mois d'août 1876. Dans ce discours, le Ministre des travaux publics déplorait que la France se fût, en matière de chemins de fer, laissé devancer par les autres Etats européens et n'occupât plus que le sixième rang. « Pour y remédier, disait-il, un grand parti devient nécessaire. » Comme aux premiers temps de la création des chemins de fer, l'Etat doit s'engager résolument dans la construction des lignes qui, à mesure que le réseau

» s'étend, deviennent moins productives. Les compa-
» gnies, si puissantes qu'elles soient, ne possèdent pas,
» pour agir avec la rapidité qui convient, les ressources
» indispensables. Certes, je ne veux pas médire des
» grandes compagnies; elles nous ont rendu d'im-
» menses services et accompli, avec prudence et avec
» sagesse, de grandes et utiles entreprises. Mais les
» compagnies ne peuvent livrer annuellement à la cir-
» culation qu'un certain nombre de kilomètres; leur
» puissance d'exécution est limitée parce que, pour
» construire, il faut emprunter et que, pour emprun-
» ter, il est nécessaire de gager l'emprunt avec les
» ressources normales de leurs budgets. A côté des
» compagnies, il faut donc, pour marcher rapidement
» au but, pour racheter notre infériorité sur l'Etranger
» et porter le réseau de nos voies ferrées au chiffre
» kilométrique de nos routes nationales, c'est-à-dire
» à près de 38.000 kilomètres, il faut, dis-je, l'interven-
» tion puissante, résolue, presque sans limite de l'Etat.»
C'était déjà le *Grand Programme* en germe. Lorsqu'il fut soumis aux Chambres, il ne comportait pas moins de 8.827 kilomètres de nouvelles voies ferrées, et rien que de ce chef il devait entraîner une dépense évaluée alors à trois milliards. Ce programme des travaux était de nature à faire impression sur le public; ce fut là d'ailleurs, outre son utilité, une des causes pour lesquelles il fut présenté, et c'est ainsi que M. de Freycinet s'exprimait à la séance du Sénat du 12 juillet 1879 : « Notre première pensée a été précisément qu'il » était opportun, qu'il était extrêmement utile de pré- » senter au pays un ensemble de lois qui fût de nature

» à détourner son attention des questions irritantes au milieu desquelles il avait vécu depuis quelques années. » Le plan de Freycinet fut accueilli par une approbation à peu près unanime et voté avec enthousiasme (loi du 17 juillet 1879). Cette dernière loi ne contenait aucune disposition relative au mode d'exécution des lignes. La construction des chemins classés demeurait subordonnée aux disponibilités budgétaires.

On commença à pousser très activement la construction de ces lignes au moyen des ressources inscrites chaque année dans un budget extraordinaire alimenté par l'emprunt, budget sur lequel on affecta aux chemins de fer jusqu'à 338 millions en 1882. De 1878 à 1882, 1.800 kilomètres de chemins sont rachetés par l'Etat aux concessionnaires en faillite, de sorte qu'à cette époque l'Etat avait à sa charge environ 16.000 kilomètres de voies en construction ou en exploitation. Le gouvernement était indécis sur la marche à suivre : il n'osait pas, par crainte de déficits budgétaires, entreprendre l'exploitation directe ; d'un autre côté, le Parlement se montrait hostile à toute nouvelle concession aux grandes compagnies. Aussi les nouvelles lignes étaient-elles exploitées d'après des procédés variés. A ce moment-là d'ailleurs la situation budgétaire de la France, après avoir été florissante pendant quelques années, commençait à faiblir à la suite de la crise économique de 1882 et l'établissement du budget comportait déjà de sérieuses difficultés.

Les Compagnies se trouvaient au contraire dans une situation très prospère. La compagnie du Midi faisait des remboursements à l'Etat, celle d'Orléans payait

non seulement l'intérêt des 150 millions qu'elle devait, mais versait quelques acomptes sur le capital, l'Est également effectuait le paiement de l'intérêt des capitaux que l'Etat lui avait avancés ; le Paris-Lyon, sauf pour les réseaux spéciaux du Mont-Cenis et les lignes algériennes, ne devait absolument rien. Une seule compagnie était encore très engagée envers l'Etat et ne donnait aucun signe de libération prochaine, c'était celle de l'Ouest. « Le contraste des situations respecti-
» ves de l'Etat et des Compagnies explique donc
» comment un Parlement, adversaire passionné de ces
» dernières, fut amené à consolider leur situation
» par de nouvelles concessions. En 1882, en effet, trois
» solutions seulement s'offraient à l'Etat : l'abandon
» du plan de Freycinet, qui aurait soulevé les plus
» vives protestations ; le rachat général des conces-
» sions, inconciliable avec la situation financière
» d'alors ; enfin la révision des contrats passés avec
» les grandes compagnies. C'est à ce dernier parti
» que se résolut le Parlement¹. » Les faits sont alors
contraires à ceux qui s'étaient présentés en 1859. Tandis qu'à cette époque les compagnies se trouvaient à la merci de l'Etat, en 1883 c'est en quelque sorte l'Etat qui se trouve à la merci des compagnies².

L'Etat s'était, en effet, imprudemment engagé dans la construction des lignes du troisième réseau ; plus de

¹ Guillaumot ; *op., cit.* p. 26.

² Mentionnons en passant la loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local qui modifie la loi de 1865 et enlève au gouvernement pour le donner aux Chambres, le droit de déclarer l'utilité publique et d'autoriser l'exécution des lignes locales.

20.000 ouvriers travaillaient sur 114 chantiers et les frais de construction, grossis des déficits d'exploitation des nouvelles lignes, grevaient lourdement le Trésor. Aussi le gouvernement vit-il, dans une entente avec les compagnies, la possibilité de remédier à la situation et le moyen d'achever en même temps le fameux plan de Freycinet. Les compagnies n'abusèrent d'ailleurs pas de leurs avantages et n'imposèrent pas à l'Etat des conditions trop onéreuses.

Les conventions furent approuvées par les lois du 20 novembre 1883. Ces conventions, appelées par leurs adversaires les *conventions scélérates* et qui plus de dix ans après leur conclusion faillirent entraîner la mise en accusation du ministre, M. Raynal, qui les avait signées, avaient pour objet essentiel d'incorporer dans les six grands réseaux garantis la majeure partie des lignes classées ou rachetées par l'État, c'est-à-dire environ 12.000 kilomètres construits ou à construire et en outre 2.000 kilomètres de lignes d'intérêt général ou d'intérêt local déjà concédées soit à diverses compagnies secondaires, soit aux grandes compagnies elles-mêmes.

Quels sont les traits principaux de ces conventions ?

1° Les Compagnies — sauf celle du Midi — construiront au compte et aux frais de l'État les lignes nouvellement classées. Elles consacreront à cette construction les sommes qui constituent leur dette d'après les conventions de 1859 ; le surplus sera emprunté sous forme d'obligations dont l'État paiera les intérêts et l'amortissement. C'était, de cette façon, substituer des emprunts indirects par l'intermédiaire des compagnies aux émissions publiques de fonds d'État.

2° Tandis qu'autrefois les compagnies avaient à leur compte, à fonds perdus, les frais de superstructure, elles profitent de la situation non pas pour repousser toute charge nouvelle, mais pour limiter cette charge à un chiffre forfaitaire soit global, soit kilométrique ; c'est-à-dire qu'en somme l'État devra couvrir tous les frais sous réserve d'une subvention forfaitaire payée par les compagnies. Cette subvention était fixée à 25.000 francs par kilomètre pour les Compagnies de l'Est, de l'Ouest, de Lyon et du Midi ; elle fut plus tard réduite à 12.500 francs pour les lignes à voie étroite substituées à certaines lignes à voie normale. Les compagnies fournissaient ainsi une contribution totale de 330 millions et en outre elles s'engageaient à fournir le matériel roulant et le mobilier, mais en s'en réservant la propriété. De cette manière, l'État supportait tout l'aléa de l'exécution des lignes. « Mais il était, dit » M. Colson, impossible de traiter avec les compagnies » en leur laissant l'aléa de la construction quand on » leur demandait de prendre la concession de lignes » qu'elles n'avaient jamais étudiées et dont une partie » n'était même pas désignée. »

3° En compensation des charges qu'elles s'imposaient, les compagnies, recevaient de l'État une garantie d'intérêts. Celle-ci diffère de celle qui était promise par les conventions de 1859 : tandis qu'alors on s'était borné à cautionner les compagnies vis-à-vis de leurs prêteurs les obligataires, en 1883 l'État assure l'intégralité d'un dividende aux actionnaires. L'ancien et le nouveau réseau ne sont plus distingués l'un de l'autre, sauf pour le Nord et le Lyon ; toutes les recettes et

toutes les dépenses de chaque réseau sont réunies en un compte unique. Sur le produit net de l'ensemble des lignes, les compagnies prélèvent : 1° une certaine somme destinée aux dividendes des actionnaires ; 2° le montant des charges effectives des emprunts contractés ou à contracter par elles pour les dépenses qui leur incombent. La compagnie réclamera la garantie lorsque ce produit net sera insuffisant. La durée de la garantie ne fut pas modifiée à l'égard du Nord et du Lyon, elle demeura régie par les conventions de 1859. Pour l'Est et l'Ouest, elle subit une prorogation de 21 ans. Les conventions nouvelles ne disaient rien en ce qui concerne à ce sujet les compagnies d'Orléans et du Midi : celles-ci tirèrent argument du silence de la loi pour prétendre que la garantie leur serait due jusqu'à l'expiration de la concession. Le Ministre, pour faire naître le litige, ordonna en 1894 à ces compagnies d'inscrire sur leurs titres que la garantie prendrait fin le 31 déc. 1914. Le Conseil d'Etat, saisi de la question, décida par un arrêt du 12 janvier 1895 que la garantie serait due jusqu'à l'expiration des concessions, les conventions de 1883 ayant, d'après leurs propres termes, « remplacé » celles de 1859.

4° Jusqu'à l'achèvement de la construction des lignes nouvelles dont la durée était évaluée à une dizaine d'années, les compagnies étaient autorisées à porter au compte de premier établissement les déficits des nouvelles lignes. C'est la clause dite d'*exploitation partielle*, qui avait pour résultat de faire supporter par l'Etat à peu près tous les risques. Les clauses de ce genre étaient si dangereuses que, dans le Parlement, de nombreuses

protestations s'élevèrent : la plupart des compagnies ont d'ailleurs consenti à y renoncer totalement ou partiellement (Loi du 7 janvier 1890 ratifiant les conventions avec l'Est et l'Ouest — Loi du 27 mai 1890 avec le Midi — Loi du 5 avril 1893 avec le Lyon).

5° Lorsque le produit net de l'ensemble des lignes donnera un excédent, celui-ci sera employé à rembourser les avances faites à titre de garantie d'intérêts. Une fois ce remboursement opéré, l'excédent sera employé à servir aux actionnaires un dividende supplémentaire, dividende ne pouvant d'ailleurs pas dépasser un taux maximum fixé par les conventions. Si ce maximum est atteint, les bénéfices doivent être partagés à raison de deux tiers pour l'Etat et un tiers pour les compagnies.

Telles sont, dans leurs traits principaux, les fameuses conventions de 1883. Elles ne paraissent pas dans leur ensemble mériter les sévères critiques dont elles ont été l'objet. Les compagnies y ont-elles, en effet, beaucoup gagné ? Si on examine leur situation à ce moment-là, on constate qu'elle était singulièrement prospère ; les actionnaires par le maintien du *statu quo* avaient l'espoir de voir leurs dividendes augmenter bien plus que la crainte de les voir diminuer, tandis qu'après la nouvelle entente avec l'Etat, ils voyaient leurs droits fixés pour longtemps et perdaient toute chance de hausse. De plus les compagnies ont mis dans l'entreprise commune une somme importante d'environ 300 millions de francs et ont dû faire l'acquisition d'un matériel d'une valeur de 200 millions. Comme avantages pour compenser ces sacrifices, elles évitaient d'abord le rachat et conser-

vaient l'espérance de réaliser plus tard de nouveaux bénéfices après remboursement intégral de leur dette.

L'Etat, de son côté, favorisait l'achèvement du plan de Freycinet ; il assumait sans doute de lourdes charges, mais ces charges, il aurait eu également à les supporter s'il avait racheté les chemins de fer ou s'il les avait construits sans le concours des compagnies ; il gardait le droit de racheter les compagnies, le jour où celles-ci percevraient des bénéfices dépassant leur dette et enfin il mettait en dehors des discussions politiques l'exécution de l'immense programme de travaux publics que l'on avait prévu en 1879. Si au lieu de traiter avec les compagnies, il se fût emparé de leurs réseaux et eût poursuivi la construction des lignes qu'elles avaient prises à leur charge, il eût été dans l'obligation d'emprunter environ 4 milliards 200 millions, ce qui eût grevé lourdement le Trésor. Comme le disait M. Rouvier dans un discours prononcé le 26 janvier : 1904 « Est-il » un crédit public qui, livré à lui-même, eût pu faire » ces appels répétés à l'épargne sans s'avilir ? » et l'honorable Ministre des finances déclarait que les conventions de 1883, envisagées « au point de vue strictement financier de leur effet sur le crédit de l'Etat », lui apparaissaient comme des « conventions libératrices ».

Par les conventions de 1883, les compagnies s'engageaient à réaliser l'exécution de 11.066 kilomètres de nouvelles lignes. Les premiers temps, les constructions furent poussées avec activité, mais en présence des sommes considérables demandées à l'Etat comme garantie d'intérêts, les Chambres s'émurent et décidèrent de réduire les dépenses annuelles en cette matière.

C'est ainsi qu'on a ralenti considérablement l'exécution des travaux neufs pour retarder le grossissement des annuités à la charge de l'Etat et des insuffisances à la charge des compagnies ; les dépenses pour chaque année ont été ramenées à moins de 80 millions, de sorte que l'achèvement des lignes concédées en 1883 paraît devoir se produire vers 1908 ou 1910.

Les appels à la garantie d'intérêts par les diverses compagnies ont été très variables. Le Nord n'a jamais eu besoin de l'aide de l'Etat. Le Lyon, par un contrat autorisé par la loi du 28 janvier 1898, a remboursé sa dette par anticipation. En 1899, l'Orléans et l'Est commençaient à rembourser la leur. La garantie d'intérêts va donc en diminuant, et tandis que son montant total était de 40 millions en 1884, de 82 millions en 1886, de 97 millions $1/2$ en 1893, il n'est plus en 1903 que de 16 millions et même en 1905, l'Ouest seul a fait appel à la garantie pour 7 millions $1/2$; cette année-là l'Est a remboursé 10 millions, l'Orléans 9, le Midi a eu un léger excédent ; pour la première fois depuis 1883, l'ensemble des comptes de garantie se traduit pour l'Etat par un excédent de recettes de 12 millions. Au moment où nos budgets sont équilibrés si difficilement, le fait que les conventions de chemins de fer deviennent enfin une source de recettes est une bonne fortune.

Pourtant, les adversaires des compagnies ne désarment pas ; les propositions de rachat continuent à être fréquentes et l'une d'elles vient d'être prise en considération tout récemment ; elle concerne la Compagnie de l'Ouest. Le rachat de cette compagnie, après avoir été

indiqué comme réforme urgente dans la déclaration ministérielle du ministère Clémenceau, a été voté par la Chambre des Députés le 7 décembre 1906 et se trouve en discussion devant le Sénat. La Compagnie de l'Ouest se trouve d'ailleurs dans une situation défavorable vis-à-vis de l'Etat auquel elle doit une somme que M. Aimond, rapporteur à la Chambre du projet de rachat, évalue à 440 millions.

Quoi qu'il en soit, après quatre-vingts ans écoulés depuis l'apparition du premier chemin de fer en France, il est intéressant de rechercher quelle est la situation de notre réseau. Au 1^{er} janvier 1906, les chemins de fer français exploités avaient une longueur de 46.466 kilomètres (l'année 1905 avait vu ouvrir à l'exploitation 230 kilomètres de chemins d'intérêt général et 463 kilomètres d'intérêt local). Si nous comparons cette longueur au nombre des habitants et à la superficie du territoire, nous voyons qu'il y a environ 11 kil. 9 de chemins de fer par 10.000 habitants et 8 kil. 7 par myriamètre carré. A la même date, l'Allemagne possédait 56.477 kilomètres en exploitation, la Russie 54 974, l'Autriche-Hongrie 39.918, l'Angleterre 36.447, l'Italie 16.824. (Voir *Journal Officiel* du 14 décembre 1906.)

Que devons-nous conclure de cet exposé rapide du développement des chemins de fer français? — L'idée fondamentale à retenir est la suivante : A chacune des phases de ce développement, on constate que des rapports très étroits existent entre l'Etat et les compagnies. Pour certaines personnes mal renseignées sur le régime de

nos voies ferrées, le Ministre des travaux publics, en l'espèce représentant le Gouvernement, « serait absolument désarmé vis-à-vis des compagnies ; son seul rôle et son seul droit seraient de faire respecter les cahiers des charges, d'empêcher que les tarifs maxima qui y sont inscrits soient dépassés, ou qu'une clause quelconque en soit violée ; dans ce système, le Ministre des travaux publics serait un soliveau ou peu s'en faut »¹. Une pareille opinion est fausse, car le Gouvernement intervient dans bien des circonstances entre le public et les compagnies. En première ligne, le Ministre a le droit d'homologuer les tarifs ; aucun travail technique ne peut avoir lieu sans qu'il en ait approuvé le projet ; les travaux sont surveillés par ses agents ; en matière financière, tous les comptes annuels des compagnies sont arrêtés par le Gouvernement ; toute émission d'obligations doit avoir reçu son autorisation. Comme on peut en juger par ces quelques lignes, l'Etat a su, lors des diverses conventions passées avec les compagnies, se réserver des pouvoirs étendus. C'est là d'ailleurs l'idée qu'exprimait, dans sa circulaire du 29 décembre 1906 aux directeurs du contrôle des divers réseaux, M. Barthou, Ministre des travaux publics : « Le monopole, dont jouissent les compagnies a, comme contre-partie, l'obligation d'assurer constamment à l'instrument de transport qu'elles détiennent la puissance exigée par le développement économique des régions desservies ; l'Etat qui a créé ce monopole a le devoir de

¹ P. Leroy-Beaulieu ; *L'Economiste français*, septembre 1878.

» vérifier que les compagnies remplissent cette obligation. Ce même devoir incombe à l'Etat comme maître
» d'un ouvrage dont il n'a que temporairement
» aliéné la jouissance et dont la propriété complète
» doit ultérieurement lui revenir. Enfin, les contrats
» de concession ont fait de l'Etat, au point de vue
» financier, l'associé des compagnies ; il se trouve
» ainsi directement intéressé aux résultats de leur
» administration.

» Vous êtes, auprès de la compagnie dont le contrôle
» vous est confié, le représentant de l'Etat ; la situation
» réciproque de l'Etat et des compagnies, telle qu'elle
» vient d'être précisée, détermine dès lors votre rôle.
» Votre action ne doit pas se restreindre aux enquêtes
» qui vous sont prescrites ou à l'instruction des questions sur lesquelles, aux termes des lois et règlements,
» vous êtes appelés à émettre un avis. Vous avez
» pour devoir principal de suivre attentivement la
» gestion générale de la compagnie, d'étudier la progression du trafic et le développement des phénomènes économiques intéressant l'exploitation des
» chemins de fer, d'en déduire comme conséquence
» les besoins à prévoir en personnel, en matériel, en
» travaux complémentaires ; de veiller à l'établissement et à la présentation des programmes nécessaires ; enfin et d'une manière plus générale de provoquer toutes les initiatives de la compagnie qui vous
» paraîtraient utiles à la bonne marche de son service. »

Dans cette circulaire, le Ministre des travaux publics indique bien que, loin de se désintéresser des questions relatives aux chemins de fer et de laisser toute liberté

aux compagnies concessionnaires, il a, au contraire, l'intention d'user, à leur égard, des pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés par les cahiers des charges et les lois. C'est l'examen de ces pouvoirs qui va faire l'objet de la deuxième partie de notre étude.

DEUXIÈME PARTIE

DU CONTROLE DE L'ÉTAT

Comme nous l'avons vu dans la première partie de notre étude, l'Etat ne s'est jamais désintéressé des questions relatives aux chemins de fer. De tout temps, il a su exercer sur les compagnies une surveillance active et un contrôle vigilant. Ce droit de contrôle ne s'est pas toujours manifesté avec la même intensité : tout d'abord modeste, il ne commence à prendre une certaine importance qu'avec la loi du 11 juin 1842. Cette loi reconnaissait au chef du pouvoir exécutif le droit de prendre, sous forme de règlements d'administration publique, les dispositions nécessaires pour garantir « la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances. » C'était la première affirmation légale du principe fondamental des pouvoirs de surveillance de l'Etat par application de son droit de police générale sur toute l'étendue du territoire. La loi du 11 juin fut complétée par une ordonnance du 22 du même mois qui institua auprès du Ministre des travaux publics une commission administrative chargée, entre autres choses, d'étudier les projets de règlements concernant la police, l'usage et la conservation des voies ferrées. C'est cette commis-

sion qui est l'origine du Comité consultatif des chemins de fer et du Comité de l'exploitation technique, organes que nous aurons à examiner plus loin.

En 1843, l'Etat, soucieux de la répercussion que peuvent avoir sur les finances publiques les contrats passés avec les compagnies, institue une surveillance financière très étroite par les ordonnances du 20 octobre 1843. Ce contrôle financier, que les gouvernements postérieurs n'ont d'ailleurs fait que développer, était exercé concurremment par des commissaires placés auprès des compagnies, par des inspecteurs des finances chargés de vérifier sur place les comptes du concessionnaire et enfin par une commission de vérification des chiffres de recettes et de dépenses annuelles. Le régime ainsi institué en 1843 fonctionne encore de nos jours, sauf quelques légères modifications.

Mais le pouvoir de contrôle de l'Etat fut surtout établi par la loi fondamentale du 15 juillet 1845. Cette loi édicte dans son titre III des amendes sévères contre les concessionnaires qui auraient manqué à leurs engagements, tandis qu'auparavant, au cas d'inexécution des clauses du cahier des charges, on ne pouvait, vis-à-vis des compagnies, user que de la déchéance.

L'ordonnance du 15 novembre 1846 est venue enfin coordonner toutes les prescriptions antérieures et les généraliser en les déclarant applicables, à toutes les concessions existantes ou à venir. Cette ordonnance fut très vivement attaquée par les compagnies qui la soumirent à l'examen des plus éminents jurisconsultes du barreau parisien, et une consultation délibérée et signée par MM. Duvergier, Baroche, Paillet, Berryer,

Odilon Barrot, Billaut, Crémieux et Fabre prononça : «
» Que l'ordonnance était illégale et inconstitutionnelle :
» 1^o en ce qu'elle place les obligations civiles ou com-
» merciales des cahiers sous la sanction des peines
» correctionnelles et qu'elle attribue aux tribunaux de
» justice répressive la connaissance des infractions à
» ces obligations ; 2^o en ce que, indépendamment de la
» sanction pénale qu'elle donne à ces dispositions,
» elle modifie les cahiers des charges par l'introduc-
» tion de conditions nouvelles ou même de condi-
» tions contraires à celles qui ont été acceptées par
» les compagnies. » Malgré une pareille condamnation,
les prescriptions de l'ordonnance de 1846 sont restées
en vigueur, elles ont été simplement modifiées et rajeu-
nies par le décret du 1^{er} mars 1901. Le contrôle de
l'Etat, qu'elles établissaient, a été maintenu et renforcé ;
il a été de plus étendu à une matière nouvelle, au tra-
vail des agents de chemins de fer.

La tutelle gouvernementale se fait sentir à propos
de tous les actes que les compagnies ont à accomplir.
Ainsi s'agit-il de construire une ligne nouvelle ? Les
travaux ne peuvent être entrepris qu'après avoir été
approuvés. L'approbation ministérielle est-elle inter-
venue ? Les ingénieurs de l'Etat sont chargés de veil-
ler à l'exécution des travaux. Voilà la ligne achevée et
livrée à la circulation. Les trains qui vont la parcourir
seront composés conformément à l'ordonnance de
1846 ; les voyageurs et les marchandises qu'ils trans-
porteront seront soumis à des tarifs et ceux-ci ne seront
appliqués que s'ils ont reçu l'homologation du Minis-
tre des travaux publics. Ce dernier intervient encore

dans la gestion financière des compagnies, il autorise leurs émissions d'obligations ; il fait examiner leurs comptes ; enfin il s'est réservé le droit de prendre toutes les mesures qui lui paraîtront nécessaires pour réglementer le travail des agents des Chemins de fer.

En résumé, le contrôle de l'Etat s'exerce à un quadruple point de vue : au point de vue technique, au point de vue commercial, au point de vue financier, au point de vue du travail. Avant de l'étudier en détail sous ses différentes formes, nous allons examiner les divers organes chargés de l'exercer. Par suite, notre deuxième partie se subdivisera de la façon suivante :

CHAPITRE I. — *Organes du contrôle.*

CHAPITRE II. — *Contrôle technique.*

CHAPITRE III. — *Contrôle commercial.*

CHAPITRE IV. — *Contrôle financier.*

CHAPITRE V. — *Contrôle du travail.*

CHAPITRE PREMIER

ORGANES DU CONTROLE

L'organisation administrative du contrôle des chemins de fer offre une complexité telle, que l'on comprend facilement pourquoi le public ne se rend pas un compte exact de la surveillance exercée par l'Etat sur les Compagnies concessionnaires. Cette organisation renferme, en effet, de multiples rouages, tantôt supprimés, tantôt rétablis, souvent transformés, dont les attributions s'enchevêtrent et se superposent au risque de faire souvent double emploi et de paralyser les aptitudes du personnel employé. Ce que nous allons, en effet, constater dans ce premier chapitre, c'est le manque d'une surveillance organisée d'une façon méthodique et rationnelle. Nous verrons que les divers organes de cette surveillance ont subi des modifications très fréquentes au gré des ministres qui se succédaient; nous tâcherons cependant d'indiquer leur composition et leurs fonctions principales au 1^{er} janvier 1907. Dans cette partie de notre étude, nous avons fait tous nos efforts pour nous tenir au courant de la législation; si quelques erreurs se sont glissées dans notre travail, que l'on ne nous en tienne pas trop rigueur, car il est très facile de s'égarer dans le laby-

rinthe des multiples décrets, arrêtés, circulaires, publiés en la matière qui nous occupe.

SECTION I

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Ainsi que nous allons le voir dans quelques instants, c'est le Ministre des travaux publics qui dirige le contrôle des chemins de fer, mais il ne faut point oublier que le Chef de l'Etat et l'autorité législative exercent également leur pouvoir d'intervention vis-à-vis des Compagnies dans les limites de leurs attributions respectives de droit commun. Sous réserves de ces quelques observations, c'est le Ministre qui est l'organe principal du contrôle et ce sont ses attributions que nous allons étudier en premier lieu.

§ I. — *Le Ministre et les Bureaux*

Si l'on met de côté les questions relatives à l'organisation militaire des chemins de fer et à leur utilisation au point de vue stratégique, questions qui relèvent de la compétence indiscutée du Ministre de la guerre, assisté de la Commission militaire des chemins de fer, (instituée dès le temps de paix et organisée par les décrets du 5 février 1889 et du 15 novembre 1898) tout ce qui intéresse le régime administratif et le mode d'exploitation des voies Terrées rentre dans les attributions du Ministre des travaux publics. Cette solution qui pourtant est logique puisque le mi-

ministère des travaux publics est le seul département appelé, par la nature des choses, à étudier et à traiter les questions concernant le régime administratif des voies ferrées, cette solution a soulevé, à diverses reprises, d'assez vives critiques au sein du Parlement. Dans différentes circonstances, la Chambre des députés a été saisie de propositions tendant à donner au ministère du commerce, le service de l'exploitation des chemins de fer (propositions Chéneau, 27 mars 1882, et de Janzé, 20 novembre 1882). Ces propositions étaient généralement fondées sur les motifs suivants ¹ :

a) Le Ministre des travaux publics serait moins bien placé que le Ministre du commerce, pour apprécier et défendre les intérêts commerciaux et industriels.

b) Les ingénieurs, fonctionnaires des travaux publics, chargés du contrôle, ne se montreraient pas assez sévères à l'égard des compagnies dirigées et administrées par d'autres ingénieurs sortis également de l'Ecole Polytechnique ou de l'Ecole des Ponts et Chaussées, membres de la même hiérarchie, unis par la camaraderie, la bienveillance, l'esprit de corps. (Interpellation de Janzé, à la Chambre des députés, le 22 février 1880.)

c) Ces mêmes ingénieurs seraient portés, par leur instruction mathématique, à résoudre par la théorie pure des questions essentiellement contingentes et exigeant des solutions diverses selon les cas.

Tels sont les arguments donnés pour rattacher le service des chemins de fer au ministère du commerce ;

¹ Voir Picard ; t. III, p. 350.

il est assez facile de les réfuter. Le Ministre du commerce, dit-on, est mieux placé pour étudier les propositions de tarif présentées par les compagnies. Mais alors, comme le fait remarquer M. Colson¹, il faudrait être logique et aller jusqu'au bout et partager le contrôle commercial entre les ministres du commerce et de l'agriculture, car les transports par chemins de fer intéressent autant les agriculteurs que les commerçants et les industriels. Pourquoi ne pas soutenir également que le Ministre des finances a une compétence toute indiquée en matière financière ? On aboutirait ainsi à émietter les droits de contrôle de l'Etat. Les reproches adressés aux ingénieurs, fonctionnaires des travaux publics sont tout à fait injustifiés, car pour émettre une pareille opinion « il faut ne connaître ni la nature, ni les effets » de l'éducation qu'ils ont reçue à l'Ecole Polytechnique. L'une des principales qualités, l'un des plus » grands mérites de cette éducation, est de développer » l'indépendance des caractères et de pousser le sentiment du devoir à ses dernières limites..... La communauté d'origine est plutôt une source d'émulation » dans l'exercice de leurs fonctions, un stimulant pour » défendre avec zèle, avec dévouement, les intérêts » dont la garde leur est confiée et pour faire assaut de » savoir et d'habileté..... Il n'est pas exact non plus » que les fonctionnaires du contrôle cherchent à traiter » par la science pure, par des procédés et des formules » mathématiques, les questions d'exploitation commer-

¹ Transports et tarifs, p. 350.

» ciale. Les inspecteurs généraux ont quitté depuis trop
» longtemps les bancs de l'Ecole Polytechnique, ont
» été mêlés pendant de trop longues années à l'admi-
» nistration du pays, ont une trop grande expérience
» des hommes et des choses, pour que leur esprit ne soit
» point assoupli, pour qu'ils ne soient point dégagés de
» la rigueur des principes scientifiques¹. »

Toutes ces raisons expliquent pourquoi les propositions tendant à transférer le service des chemins de fer au ministère du commerce n'ont pas été adoptées; les Chambres ont toujours compris que l'on ne pourrait, sans les plus graves inconvénients, enlever au Ministre des travaux publics, naturellement chargé de la construction des voies ferrées, le service de l'exploitation, car la construction et l'exploitation sont très étroitement unies et réagissent l'une sur l'autre : les conditions d'établissement d'une ligne, principalement son tracé et son profil, agissent sur son exploitation au point de vue commercial comme au point de vue technique; réciproquement les conditions de l'exploitation surtout la nature et l'importance du trafic influent sur la construction. Il faut d'ailleurs ajouter que le Comité consultatif des chemins de fer qui joue un rôle prépondérant au point de vue commercial, est composé en grande partie de représentants des intérêts politiques et économiques du pays. Notons enfin qu'un décret du 3 novembre 1906 a décidé que le Ministre du commerce et de l'industrie serait *obligatoirement* consulté sur les propositions tendant à modifier les tarifs d'exportation, de transit et d'impor-

¹ Picard ; t. III, p. 186.

tation ou de pénétration et aurait le droit de correspondre *directement* avec le directeur du contrôle commercial pour les questions concernant les tarifs.

Le Ministre des travaux publics s'occupe donc de toutes les questions relatives aux voies ferrées. C'est à lui qu'incombe l'importante mission de contrôler la gestion des chemins de fer concédés ou non. Ce droit, le Ministre l'exerce tantôt par lui-même, s'il s'agit par exemple d'arrêter les comptes des compagnies au point de vue de la garantie d'intérêts ou d'homologuer les propositions de tarifs présentées par les concessionnaires, tantôt par des fonctionnaires relevant de son autorité et chargés d'être ses représentants auprès des directeurs des différents réseaux.

C'est encore le Ministre qui réglemente les conditions de cette surveillance en conformité avec les lois ou cahiers des charges qui régissent les entreprises de transports. C'est lui qui donne son approbation aux mesures prises par les préfets, relativement à la police de la grande voirie et à la police extérieure du chemin de fer et de ses abords. Signalons ici que les préfets jouissaient de droits importants qui ont été notablement restreints par le décret du 1^{er} mars 1901. Ils ne jouent guère de rôle que comme organes de transmission ou d'exécution dans certaines affaires spéciales, ils ne statuent que sur les permissions de voirie, la police des gares et quelques autres affaires d'un intérêt essentiellement local.

Le Ministre intervient dans toutes ces questions par des arrêtés, décisions, instructions ou circulaires. Mais, dérogation remarquable aux principes de notre

droit public, il est investi du pouvoir réglementaire. Ce droit exceptionnel résulte de l'art. 76 de l'ordonnance du 15 novembre 1846, qui frappe d'une sanction pénale les contraventions aux décisions prises par le Ministre en matière de police de chemin de fer. Cette opinion est contestée par une partie de la doctrine ; il n'en est pas moins vrai que la jurisprudence, dans tous les cas où elle a eu à s'occuper de cette question, a toujours reconnu la légitimité de la délégation de pouvoirs conférée au Ministre des travaux publics, et la Cour de Cassation l'a notamment proclamée dans un arrêt du 16 décembre 1882 (D. 83. 1. 179)¹.

Notons en terminant que le Ministre, dans l'exercice du contrôle, n'agit pas avec les pouvoirs illimités d'un supérieur hiérarchique ; ses injonctions, ses ordres, ne seront suivis par les compagnies que s'il a su conformer sa conduite aux prescriptions des lois générales et des contrats ; au cas où il aurait outrepassé ses pouvoirs, la question pourrait être portée devant le tribunal compétent. Bien que nous n'ayons pas à étudier ici les divers recours possibles, signalons qu'ils sont de trois ordres différents :

1° Le Ministre agit-il en vertu des droits à lui conférés par l'acte de concession ou le cahier des charges ? Il est alors représentant de l'Etat, partie contractante dans un marché de travaux publics. Le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, sera compétent pour juger tous les différents relatifs à l'exécution de ce marché ;

¹ Voir encore à ce sujet : Cassation, 23 juin 1864 (D. 64. 1. 496) ; 6 décembre 1869 (D. 71. 1. 234) ; 18 janv. 1870 (D. 70. 1. 362).

2° Le Ministre a-t-il à régler les comptes des annuités dues pour remboursement d'avances faites par les Compagnies ou ceux de la garantie d'intérêts ? Il se comporte alors comme liquidateur des dettes de l'Etat, et le recours devra être porté directement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ;

3° Le Ministre exerce-t-il les pouvoirs de police qui lui sont conférés par les lois générales ou spéciales édictées en vue de la sécurité publique ? Les Compagnies agiront alors comme de simples particuliers : elles pourront ou bien exercer le recours pour excès de pouvoir ou invoquer l'illégalité des injonctions ou règlements qu'elles n'auraient pas observés au cas de poursuites devant la juridiction répressive. Mais comme presque toutes les mesures de police sont prévues dans certaines clauses des cahiers des charges, ce dernier cas se présente rarement.

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les pouvoirs du Ministre, nous aurons à en parler à nouveau en étudiant spécialement chacune des formes du droit de contrôle.

Le Ministre est assisté dans sa tâche par les bureaux de l'administration centrale qui étudient et préparent les décisions au sujet desquelles il aura à se prononcer. Ces bureaux ont une origine aussi ancienne que celle des chemins de fer. Dès 1835 au Ministère du Commerce, de l'Agriculture et des Travaux publics fonctionne un bureau spécial de la police du roulage ; mais c'est le décret du 14 novembre 1853, qui crée la Direction générale des chemins de fer, rattachée jusqu'en 1876 à la Direction des Ponts et Chaussées.

Actuellement, la Direction des chemins de fer forme une des trois directions distinctes du Ministère des travaux publics. Elle comprend trois divisions et huit bureaux, ainsi répartis d'après l'*Annuaire du personnel du Ministère des Travaux publics* pour l'année 1906 :

I. *Division* des concessions, du budget, du contrôle financier et de la statistique des chemins de fer.

Premier bureau : Questions relatives à la construction.

Deuxième bureau : Vérification des comptes des Compagnies.

Troisième bureau : Statistique des chemins de fer.

II. *Division* des travaux.

Premier bureau : Travaux sur les réseaux du Nord, de l'Ouest, de l'Est, de P.-L.-M , et de Grande et Petite Ceinture.

Deuxième bureau : Travaux sur les réseaux de l'Etat, d'Orléans et du Midi.

III. *Division* de l'exploitation.

Premier bureau : Exploitation commerciale.

Deuxième bureau : Exploitation technique.

Troisième bureau : Rapports entre les compagnies et leurs agents. — Institutions de prévoyance. — Conventions et Congrès internationaux.

§ 2. — *Les corps délibérants*

Le Ministre est également assisté d'un certain nombre d'organes délibérants. Trois d'entre eux sont

spécialisés et s'occupent exclusivement des affaires relatives aux chemins de fer. Ce sont : le Comité consultatif des chemins de fer, le Comité de l'exploitation technique et la Commission de vérification des comptes. Avant de les examiner en détail, il nous faut dire quelques mots de certains autres corps qui, dans leurs attributions, possèdent l'étude de quelques questions se rapportant aux voies ferrées :

a) Le Conseil général des Ponts et Chaussées, dont la création remonte à l'an XII, a été surtout organisé par le décret du 15 septembre 1869, modifié par décret du 4 janvier 1906. Il est divisé en sections dont le nombre et les fonctions sont fixés par arrêté ministériel ; ces sections, autrefois territoriales, sont aujourd'hui techniques, et l'une d'elles s'occupe des questions de chemins de fer.

b) Le Conseil général des Mines, institué en 1810 sur le modèle du corps précédent, peut également être consulté à titre exceptionnel pour les questions communes à l'industrie extractive et à l'industrie des transports.

c) A noter encore la Commission mixte des travaux publics qui fonctionne auprès des Ministres de la guerre et des travaux publics et étudie les projets de travaux à exécuter dans la zone frontière.

d) Enfin citons le Comité consultatif de la navigation et des ports, créé le 15 février 1902, qui peut avoir aussi à se prononcer sur les questions de transport, notamment au point de vue de l'homologation des tarifs relatifs à la navigation et aux ports. Aux termes de l'art. 9, l'une des deux sections sera compétente pour

les questions intéressant à la fois la navigation et les chemins de fer.

Examinons maintenant en détail l'organisation et les attributions des corps délibérants ayant une compétence exclusive en matière de chemins de fer. L'avis qu'ils donnent au Ministre n'est pas obligatoire, mais en pratique il est toujours suivi.

I. — *Comité consultatif des chemins de fer*

Institué par décret du 31 janvier 1878, il vient d'être tout récemment réorganisé par un décret du 2 janvier 1907.

A) *Composition.* — Le Comité consultatif comprend des membres de droit et des membres nommés par décret :

Membres de droit : les anciens Ministres des travaux publics, membres du Parlement (décret du 25 juillet 1905) ; les présidents de la commission des chemins de fer et de la commission des douanes du Sénat ; les présidents de la commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication et de la commission des douanes de la Chambre des députés ; le président de la section des travaux publics et des postes et télégraphes, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale au Conseil d'Etat ; le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics ; le directeur des routes, de la navigation et des mines au ministère des travaux publics ; le directeur du personnel et de la compta-

bilité au ministère des travaux publics; le directeur du contrôle commercial des chemins de fer; le directeur des chemins de fer de l'Etat; le vice-président du Comité de l'Exploitation technique.

Membres nommés par décret: 12 sénateurs; 20 députés; 5 conseillers d'Etat de la section des travaux publics; 2 membres de la Cour de Cassation; 1 de la Cour des Comptes; 1 du Conseil municipal de Paris; 1 du Conseil général de la Seine; 5 représentants du ministère des finances; 3 du ministère du commerce et de l'industrie; 2 du ministère du travail et de la prévoyance sociale; 5 du ministère de l'agriculture; 1 du ministère des affaires étrangères; 1 du ministère de l'intérieur; 1 du ministère de la guerre; 2 du ministère des colonies; 1 du sous-secrétariat d'Etat aux postes et télégraphes; 5 membres du corps des Ponts et Chaussées; 1 du corps des Mines; 1 membre du Tribunal de commerce de la Seine; 12 des Chambres de commerce de Paris et des départements; 1 du Comité consultatif des arts et manufactures; 2 des Chambres consultatives des arts et manufactures; 2 représentants d'associations commerciales ou industrielles régulièrement constituées; 7 membres de la Société nationale d'agriculture de France, de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, de la Société des agriculteurs de France, de la Société nationale d'horticulture de France, de la Société des viticulteurs de France et d'ampélographie ou autres Sociétés agricoles françaises; 1 représentant de l'industrie minière 3 de la navigation intérieure; 1 de l'industrie des mandataires aux halles centrales de Paris; 3 ingé-

nieurs civils; 1 actuaire; 1 membre de la Commission permanente du Congrès international des chemins de fer; 2 représentants des ouvriers et employés des compagnies. Tous ces membres sont nommés pour deux ans, par décret rendu sur la proposition du Ministre des travaux publics; en ce qui concerne les membres du Comité représentant les divers ministères, la nomination est précédée de l'avis du Ministre intéressé. Toutefois, par application du décret du 3 novembre 1906, sont nommés par décret rendu sur la proposition du Ministre du commerce et de l'industrie : les trois représentants du ministère du commerce; le membre du Tribunal de Commerce de Paris; les douze membres des chambres de commerce; le membre du Comité consultatif des arts et manufactures; les deux membres des Chambres consultatives des Arts et manufactures; les deux représentants d'associations commerciales ou industrielles régulièrement autorisées, le représentant de l'industrie des mandataires aux halles.

Cette composition essentiellement variée du Comité consultatif s'explique par ce fait que le Comité est appelé à étudier toutes les questions administratives et économiques concernant le régime des chemins de fer. On ne peut qu'approuver une pareille organisation, où une large place est faite aux représentants de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Ce système a l'avantage de placer, à côté de fonctionnaires portés par métier à faire prédominer les principes théoriques, des hommes au courant des nécessités pratiques, particulièrement dignes d'être prises en considération dans

une entreprise essentiellement commerciale et industrielle. Nous voilà bien loin de l'organisation de 1878 qui ne comprenait que 12 à 15 membres choisis parmi les administrations intéressées.

En plus des membres cités plus haut siègent encore au Comité consultatif les directeurs de contrôle des chemins de fer, l'ingénieur en chef chargé de l'inspection générale des chemins de fer de l'Etat et l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chef du service du contrôle du travail des agents, avec voix délibérative pour les affaires de leur service et voix consultative pour les autres affaires.

Ils peuvent se faire remplacer, avec voix consultative, par un des chefs de service placés sous leurs ordres. Les ingénieurs adjoints à la direction des chemins de fer ont également entrée au Comité avec voix consultative. Le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie siège au Comité avec voix délibérative pour les affaires concernant l'Algérie; en cas d'absence, il est remplacé par le correspondant à Paris de la direction des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie ¹.

Un secrétaire avec voix délibérative et trois secrétaires adjoints avec voix consultative, pris parmi les maîtres des requêtes ou les auditeurs au Conseil d'Etat appartenant à la section des travaux publics, sont attachés au Comité par arrêté ministériel.

Les fonctions sont gratuites. Les membres qui n'exercent plus les fonctions ayant motivé leur nomi-

¹ Créé par décret du 14 septembre 1906.

nation cessent de plein droit de faire partie du Comité; ils sont de suite remplacés par des membres appartenant aux catégories qu'ils représentaient eux-mêmes.

B) *Attributions.* — Les attributions du Comité consultatif sont multiples et variées : on peut dire qu'elles se rapportent à tout ce qui intéresse le régime administratif, économique et financier des chemins de fer. En particulier, l'avis du Comité consultatif doit être nécessairement demandé pour les questions suivantes :

Homologation des tarifs;

Interprétation : 1° des lois et règlements concernant l'exploitation commerciale des chemins de fer ; 2° des actes de concession ; 3° des cahiers des charges ;

Rapports des administrations de chemins de fer entre elles ou avec les concessionnaires des embranchements ;

Traités passés par les administrations de chemins de fer et soumis à l'approbation du Ministre ;

Demandes en autorisation d'émission d'obligations ;

Demandes d'établissement de stations ou de haltes sur les lignes en exploitation.

Le Comité peut, avec l'assentiment ministériel, procéder à des enquêtes : il entend les personnes dont il juge l'audition utile pour éclairer ses délibérations ; il les convoque soit spontanément, soit sur leur demande. Il peut être saisi par le Ministre de toutes autres questions concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général, d'intérêt local ou des tramways ; il peut être également consulté sur tout ce qui est relatif à l'organisation, par les soins des com-

pagnies, de caisses de retraites, d'économats et autres institutions analogues.

Telles sont les attributions multiples du Comité consultatif; certains membres les trouvent pourtant encore trop limitées, et l'un d'eux, M. le sénateur Leydet, au cours d'une interpellation (séance du 15 novembre 1906), demandait que ce Comité eût le droit d'émettre des vœux et de délibérer sur les questions d'intérêt public au lieu de ne pouvoir délibérer ou donner son avis que sur les questions posées par le Ministre.

C. *Fonctionnement.*— A cause du nombre de ses membres, on ne pouvait songer à saisir le Comité tout entier des nombreuses questions courantes soulevées par le régime des chemins de fer. Aussi le décret du 17 août 1898 avait-il créé une section permanente chargée de statuer sur les affaires ordinaires. Le décret de 1907 a maintenu cette organisation et le Comité fonctionne actuellement de la façon suivante :

Le Ministre des travaux publics est président. Un vice-président est nommé chaque année pour présider les séances en l'absence du Ministre, assurer la marche du service et désigner les rapporteurs.

La section permanente, chargée d'expédier les affaires courantes, comprend des membres de droit et des membres désignés annuellement par le Ministre. Elle est présidée par le Ministre ou par le vice-président.

Sont membres de droit : le directeur des chemins de fer; le directeur des routes, de la navigation et des

mines; le directeur du personnel et de la comptabilité; le directeur du contrôle commercial et le directeur des chemins de fer de l'Etat.

Sont nommés pour un an : 3 sénateurs, dont le président de la commission des chemins de fer du Sénat; 5 députés, dont le président de la commission des travaux publics, des chemins de fer et des voies de communication de la Chambre; 5 conseillers d'Etat; 1 membre de la Cour de Cassation; 1 membre de la Cour des Comptes; 1 membre du Conseil municipal de Paris; 2 représentants du ministère des finances; 3 du ministère du commerce; 1 du ministère du travail; 1 du ministère de l'agriculture; 3 membres des corps des Ponts et Chaussées et des Mines; 14 représentants du commerce, de l'industrie, de l'agriculture; 2 représentants de la navigation intérieure; 3 ingénieurs civils; 1 membre de la Commission permanente du Congrès international des chemins de fer; 1 représentant des ouvriers et employés. Les directeurs de contrôle, l'ingénieur en chef chargé de l'inspection du réseau de l'Etat et l'ingénieur, chef du service du contrôle du travail des agents, ont entrée à la section avec voix délibérative pour les affaires concernant leur service et voix consultative pour les autres. Le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie a également droit d'entrée avec voix délibérative pour les affaires relatives à l'Algérie. Les ingénieurs adjoints à la direction des chemins de fer ont entrée à la section permanente avec voix consultative.

Le secrétaire, les secrétaires adjoints et les rapporteurs adjoints sont attachés à la section permanente

avec la même qualité. Les autres membres du Comité ont entrée à la section permanente bien que n'en faisant pas partie.

La section permanente délibère sur un rapport écrit ; des commissions spéciales peuvent être instituées dans son sein pour l'examen préalable des affaires ; les membres en sont désignés par le vice-président. La section permanente se réunit normalement une fois par semaine.

L'Assemblée générale du Comité se réunit toutes les fois que les circonstances l'exigent. Sont portées devant elle toutes les affaires qui, à raison de leur importance, lui sont renvoyées soit par le Ministre, soit par le vice-président d'office ou à la demande de cinq membres au moins de la section permanente. Elle délibère également sur un rapport écrit.

II. *Comité de l'exploitation technique des chemins de fer*

Institué par arrêté ministériel du 25 janvier 1879, il est actuellement régi par le décret du 17 décembre 1906.

A) *Composition.* — Le Comité de l'exploitation technique comprend des membres de droit et des membres nommés par arrêté ministériel.

Sont membres de droit : le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics ; le directeur des chemins de fer de l'Etat ; les directeurs du contrôle de l'exploitation des chemins de fer, le directeur des routes, de la navigation et des mines ; le directeur du person-

nel et de la comptabilité ; le directeur du contrôle commercial ; l'ingénieur en chef chargé de l'inspection spéciale des chemins de fer de l'Etat ; l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chef du contrôle du travail des agents de chemin de fer ; l'ingénieur en chef du département de la Seine.

Sont nommés par arrêté ministériel : 1 représentant du ministère de la guerre ; 1 du ministère des colonies ; 14 membres du corps des Ponts et Chaussées ou des Mines, dont au moins un inspecteur général ; 16 membres choisis parmi les personnes compétentes, dont 2 jurisconsultes, 1 représentant de l'industrie de la construction du matériel des chemins de fer et des tramways et 3 anciens agents ayant appartenu respectivement aux services actifs de l'exploitation, de la voie et de la traction des réseaux de chemins de fer français.

Les ingénieurs en chef du contrôle d'exploitation des chemins de fer d'intérêt général ainsi que les contrôleurs généraux, siègent au Comité avec voix consultative. Les ingénieurs adjoints à la direction des chemins de fer ont également entrée au Comité avec voix consultative.

Le directeur des chemins de fer au gouvernement de l'Algérie siège au Comité avec voix délibérative pour les affaires intéressant l'Algérie. En cas d'absence, il est remplacé, par le correspondant à Paris de la direction des chemins de fer au gouvernement de l'Algérie. Le rapporteur et le secrétaire de la Commission centrale des machines à vapeur sont autorisés à assister aux séances du Comité en qualité d'auditeurs.

Les membres représentant le ministère de la guerre

et le ministère des colonies, sont nommés après avis des ministres intéressés.

Les membres sont nommés pour deux ans ; ils peuvent être renommés à l'expiration de leur mandat. Leurs fonctions sont gratuites. Cessent de plein droit de faire partie du Comité, les membres qui n'exercent plus les fonctions ayant motivé leur nomination. Ils sont remplacés de suite par des membres appartenant aux catégories qu'ils représentaient eux-mêmes.

Comme on a pu en juger, le Comité est composé, presque exclusivement, de membres ayant une compétence technique, capables d'étudier, en parfaite connaissance de cause, les questions spéciales sur lesquelles ils ont à se prononcer. Si la prépondérance appartient à l'élément administratif, on doit signaler pourtant la présence de gens de métiers à même de faire profiter le Comité de leur expérience professionnelle.

B) *Attributions.* — D'une façon générale, le Comité de l'exploitation technique examine les questions que le Ministre lui soumet concernant la police, la sûreté, l'usage du chemin de fer et des ouvrages qui en dépendent. Il peut être consulté en particulier sur les points suivants :

1^o Règlements généraux et spéciaux d'exploitation ; applications et interprétations de ces règlements ;

2^o Applications en matière de chemins de fer, des lois, décrets ou arrêtés relatifs aux accidents dont les ouvriers peuvent être victimes, à la limitation du travail des agents, aux contraventions commises par les exploitants ;

3° Aménagements des gares et stations ; effectif du personnel ;

4° Accidents de chemins de fer ; recherche de leurs causes ; mesures à prendre pour en éviter le retour ;

5° Entretien, fonctionnement, augmentation, mise en réforme et répartition du matériel fixe et du matériel roulant ;

6° Modifications et améliorations dans la marche et le service des trains ; création de nouveaux trains ;

7° Inventions concernant les chemins de fer ;

8° Police des gares, de leurs cours ; classement et réglementation des passages à niveau ;

9° Conditions de l'établissement et du fonctionnement des chemins de fer étrangers ;

Toute initiative est, en outre, laissée au Comité pour présenter lui-même les propositions qu'il jugerait utile de soumettre au ministre. Il peut, avec l'assentiment de ce dernier, procéder à des enquêtes ; il entend les personnes dont il juge l'audition utile pour éclairer ses délibérations ; il les convoque, soit spontanément, soit sur leur demande.

C) *Fonctionnement.* — Le Comité de l'exploitation technique est présidé par le Ministre des travaux publics. Un vice-président, choisi parmi les inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ou des Mines, membres du Comité, est nommé chaque année, par arrêté ministériel, pour présider les séances en l'absence du Ministre, assurer la marche du service et désigner les rapporteurs. Si le vice-président est absent, il est remplacé par le plus ancien des inspecteurs généraux

des Ponts et Chaussées ou des Mines, membres du Comité.

Un des membres, désigné par arrêté, remplit les fonctions de secrétaire. Quatre secrétaires adjoints, pris parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines, sont attachés au Comité par arrêté ; il ont voix consultative.

Le Comité délibère sur un rapport écrit. Les ingénieurs en chef du contrôle de l'exploitation des chemins de fer et les contrôleurs généraux sont, en principe, chargés de la préparation des rapports des affaires courantes concernant leur service qui sont soumises au Comité. Les secrétaires adjoints peuvent être appelés, concurremment avec les membres du Comité, les ingénieurs en chef du contrôle et les contrôleurs généraux, à présenter des rapports. Ceux-ci doivent être distribués deux jours au moins avant la séance à l'ordre du jour de laquelle ils sont inscrits. Des commissions spéciales peuvent être instituées par le vice-président d'accord avec le directeur des chemins de fer pour l'examen préalable des affaires. Les membres en sont désignés par le vice-président qui, avec le directeur des chemins de fer, est membre de droit de toutes les commissions.

Le Comité se réunit normalement, une fois par semaine, à jour et à heure fixes. Des séances extraordinaires peuvent être provoquées par le vice-président sur l'invitation du ministre ou sur sa propre initiative. Les délibérations sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du vice-président est prépondérante. Les délibérations sont envoyées au ministre

avec les dossiers de chaque affaire ; elles sont, en outre, transcrites par les soins du secrétaire sur le registre des délibérations.

III. — *Commission de vérification des comptes*

Le décret du 28 mars 1883, encore en vigueur, a substitué aux diverses commissions de réseaux une commission unique pour assurer, à la fois, l'unité de la jurisprudence et la célérité des délibérations.

A) *Composition.* — La Commission de vérification des comptes comprend :

1° Deux conseillers d'Etat, dont l'un sera désigné comme président ;

2° Quatre membres nommés par le Ministre des finances ;

3° Quatre membres nommés par le Ministre des travaux publics ;

4° Les inspecteurs généraux des finances, chargés du contrôle financier des compagnies de chemins de fer d'intérêt général, auxquelles l'Etat accorde une garantie d'intérêt ;

5° (Décret du 26 mai 1906) Les inspecteurs généraux ou ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chargés du contrôle de l'exploitation de ces compagnies, ou, en leur absence, les ingénieurs en chef adjoints appelés à les suppléer et le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie.

Les inspecteurs généraux des finances, les inspecteurs généraux ou ingénieurs en chef des Ponts et

Chaussées ou des Mines chargés de la direction du contrôle d'un réseau, ou leurs suppléants, et le directeur des chemins de fer au gouvernement général de l'Algérie n'ont voix délibérative que dans les affaires concernant le service dont ils sont chargés.

B) *Attributions.* — La Commission vérifie les comptes des compagnies auxquelles l'Etat est lié par des conventions financières, soit au point de vue de la garantie d'intérêt, soit à celui du partage des bénéfices. Elle joue le même rôle en ce qui concerne l'administration des chemins de fer de l'Etat, depuis la suppression, par décision ministérielle du 3 février 1886, de la commission spéciale créée en 1879.

Elle possède des pouvoirs très étendus ; elle a notamment le droit de vérifier tous les registres, pièces comptables, correspondances et autres documents. Elle peut se transporter, par elle-même ou par ses délégués, au siège de la compagnie ou dans toutes les gares, ateliers et bureaux. C'est d'après son rapport que le ministre arrête, tous les ans, le montant des sommes dépensées pour lesquelles la clause de garantie est applicable.

SECTION II

ORGANISATION ADMINISTRATIVE PROPRE A CHAQUE RÉSEAU

Le Ministre et les corps délibérants, que nous venons d'étudier ne sont pas les seuls organes de contrôle. Pour veiller à l'application des lois et décrets, il a été encore créé auprès des divers réseaux tout un nouveau

groupe d'organes de surveillance ; il y a là une organisation très complexe, parfois incohérente, qui a pour base le règlement d'administration publique du 30 mai 1895, texte organique de la matière, complété ou modifié par les décisions suivantes :

1^o Décret du 9 janvier 1900 apportant quelques modifications de détail à l'art. 1^{er} du règlement de 1895 ;

2^o Décret du 11 décembre 1901 réorganisant le contrôle commercial ;

3^o Décret du 11 mars 1902 relatif à la surveillance des prescriptions sur le travail des agents de chemins de fer.

Les deux derniers décrets ont eu pour effet d'ériger en services autonomes le contrôle commercial et le contrôle du travail, confondus avec le contrôle technique dans le règlement de 1895. Ce règlement renferme, dans son article 18, deux dispositions qu'il nous faut signaler avant d'aborder l'étude de l'organisation administrative propre à chaque réseau. Aux termes de cet article 18, « aucun fonctionnaire ou agent attaché » au service du contrôle d'une compagnie ne peut » être autorisé à entrer dans cette compagnie s'il n'a » cessé de la contrôler depuis cinq ans au moins. Aucun » fonctionnaire ou agent ne peut être attaché au service du contrôle d'une compagnie dans laquelle il a » servi s'il n'a cessé d'appartenir à cette compagnie » depuis cinq ans au moins ». Ces dispositions, très claires, se comprennent d'elles-mêmes ; on a voulu par là éviter certains abus de pouvoirs ou certaines compromissions.

§ 1. — *Directeur du contrôle et services divers de
la direction*

Pour plus de commodité et plus d'effectivité dans l'exécution du service du contrôle, chaque réseau est, pour son exploitation, soumis à un contrôle qui lui est propre et qui a pour objet principal la surveillance technique soit de l'exploitation proprement dite, soit même de la construction, sauf avis contraire du Ministre, tout en conservant certaines attributions en matière commerciale et aussi en matière financière. Nous trouvons par suite en France six grandes directions de contrôle, car d'après l'art. 1, § 3, du décret du 30 mai 1895, les compagnies secondaires sont rattachées à la grande compagnie sur le territoire de laquelle elles sont enclavées.

A la tête de chaque direction se trouve un directeur du contrôle. Autrefois ne pouvaient être nommés directeurs que les Inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées ou des Mines; depuis le décret du 9 janvier 1900, les ingénieurs en chef des mêmes corps peuvent être désignés pour ces fonctions. Les directeurs du contrôle résident tous à Paris. Des arrêtés du 4 février 1899 et du 5 janvier 1900 avaient institué un Comité des directeurs; par décision ministérielle du 28 novembre 1906, applicable le 1^{er} janvier 1907, ce comité a été supprimé : les questions de chemins de fer d'ordre technique ou commercial qu'il examinait seront désormais soumises, selon le cas, au Comité de l'exploitation technique ou au Comité consultatif.

Les directeurs du contrôle ont de multiples attributions ; les principales sont les suivantes :

1° Ils sont des intermédiaires naturels entre le Ministre et les directeurs des compagnies et possèdent le droit d'assister à toutes les séances de l'Assemblée générale de la compagnie ou de s'y faire représenter. En outre, l'arrêté du 19 janvier 1906 qui a modifié l'article 1^{er} de l'arrêté du 26 octobre 1895, leur donne le droit de statuer sur certaines questions d'ordre secondaire n'exigeant pas d'autorisation de dépenses, notamment les consignes pour les gares, les embranchements, la protection des chantiers ; la conservation des repères ; l'entretien et la surveillance des barrières, clôtures, haies vives, fossés, talus et plantations ; l'autorisation, après avis conforme des compagnies, de laisser pratiquer, dans un intérêt privé, des ouvertures dans la clôture des voies ferrées ou de laisser circuler certaines personnes sur la voie ; la prolongation accidentelle de certains billets ; les réductions de prix pour les trains spéciaux, etc. Ils agissent alors comme délégués du Ministre ; ils doivent lui adresser le 5 de chaque mois un état sommaire des décisions prises ou des adhésions données par eux dans le mois précédent. D'après la circulaire du 19 décembre 1906, ils sont tenus, à partir du 1^{er} janvier 1907, d'adresser tous les mois au Ministre un rapport exposant sommairement, mais d'une façon précise, les faits principaux intéressant la gestion de la compagnie survenus pendant le mois précédent, ainsi que la situation des affaires importantes relevant de leur service.

2° Ils ont aussi la mission d'inspecter et de centra-

liser le travail des fonctionnaires placés sous leurs ordres ; l'article 14 de l'arrêté du 26 octobre 1895 leur prescrit de visiter au moins une fois par an les principales gares du réseau et les principales entreprises de travaux en cours d'exécution ; ils font aussi des tournées pour examiner sur place le fonctionnement de l'exploitation et le service des agents du contrôle.

3° Enfin, aux termes de l'article 2 du décret de 1895, ils siègent dans les conseils, comités ou commissions institués auprès du Ministre des travaux publics dans les conditions résultant des textes organiques relatifs à ces assemblées : ils font ainsi partie du Conseil général des Ponts et Chaussées et des Mines, du Comité consultatif, du Comité de l'exploitation technique, de la Commission de vérification des comptes.

Chaque directeur du contrôle est assisté d'un comité de réseau qui comprend (art. 16, décret de 1895) : les ingénieurs en chef du contrôle des lignes en exploitation, le contrôleur général, chef du service de l'exploitation commerciale et, le cas échéant, l'inspecteur général chargé de l'inspection des études et travaux des lignes neuves, ou l'ingénieur en chef adjoint, pour ce service, au directeur du contrôle. Les inspecteurs des finances, chargés de la vérification des comptes de la compagnie, assistent avec voix délibérative aux séances. Un inspecteur principal de l'exploitation commerciale ou, à son défaut, un des ingénieurs ordinaires du contrôle, remplit les fonctions de secrétaire avec voix consultative. Le comité s'occupe de toutes les questions intéressant le service, il présente notamment

chaque année un rapport sur les résultats de la gestion de la compagnie.

Chaque direction du contrôle comprend de multiples services ; ceux-ci sont répartis en trois branches ou en quatre, si le Ministre, usant des pouvoirs que lui confère l'article 1^{er} du décret de 1895, n'a pas détaché du contrôle de l'exploitation l'inspection des études et travaux des lignes nouvelles exécutées par l'Etat et celle des services de contrôle des études et travaux de chemins de fer exécutés par les compagnies. Par conséquent chaque direction du contrôle comprend les services suivants :

1° Contrôle de la voie et des bâtiments sur les lignes en exploitation ;

2° Contrôle de l'exploitation technique ;

3° Contrôle de l'exploitation commerciale.

4° Inspection et contrôle des études et travaux des lignes nouvelles, s'il y a lieu ¹.

I. — *Contrôle de la voie et des bâtiments* (art 6). — Il comprend la surveillance des travaux neufs et des travaux d'entretien sur toutes les lignes en exploitation la vérification de la comptabilité des services de la voie (le mandatement général des dépenses du contrôle relevant autrefois de ce service a été attribué par circulaire du 15 juin 1901 aux ingénieurs en chef du service ordinaire, dans les départements, et au service de la comptabilité du ministère pour le département de la

¹ Quant au contrôle des voies ferrées établies sur les quais des ports, il est confié, sous la surveillance des directeurs de contrôle, au personnel du service maritime ou de la navigation.

Seine). Ce contrôle est confié à l'Administration des Ponts et Chaussées qui détache pour en assurer l'exécution : un ingénieur en chef, chef du service ; des ingénieurs ordinaires placés à la tête des différentes circonscriptions entre lesquelles se répartissent les lignes du réseau à contrôler ; des conducteurs et des commis des Ponts et Chaussées auxiliaires des ingénieurs ; enfin pour vérifier la comptabilité des frais d'entretien et de travaux neufs qu'exige le service de la voie, des contrôleurs des comptes exclusivement affectés à la surveillance de la comptabilité des chemins de fer et organisés dans ce but en service distinct par le décret de 1895.

L'ingénieur en chef du contrôle de la voie et des bâtiments est chargé notamment, avec le concours de ses subordonnés : de surveiller les voies, leurs dépendances et les travaux complémentaires ; d'examiner les projets présentés par les compagnies ; de vérifier le décompte des sommes à leur payer à titre de remboursement, subvention ou, indemnité ; d'instruire les affaires de voirie ; de donner son avis sur les procès-verbaux dressés pour contraventions de grande voirie ou infractions aux règlements d'exploitation régissant le service de la voie.

Il rédige des rapports sur toutes les affaires de son service et les transmet, suivant le cas, au préfet ou à l'inspecteur général. En particulier, il envoie à ce dernier fonctionnaire un rapport mensuel sur la marche du service accompagné des rapports des ingénieurs ordinaires placés à la tête des diverses circonscriptions. Il doit de plus visiter au moins une fois par an les prin-

cipales lignes et gares du réseau. En cas d'accident ayant entraîné des morts ou blessures graves, il peut être appelé à se transporter sur les lieux.

En vertu de l'arrêté du 26 octobre 1895, il est délégué, d'une manière permanente, par l'inspecteur général pour traiter et transmettre directement au Ministre les affaires limitativement énumérées par l'article 4 pour lesquelles l'intervention personnelle de l'inspecteur général n'est pas nécessaire : par exemple, 1° les projets, décomptes et recolements de tous les travaux dont la dépense totale prévue ne dépasse pas cinquante mille francs, à l'exclusion de ceux qui s'appliquent à tout le réseau et de ceux qui comportent des dispositions nouvelles ou intéressant la sécurité ; 2° le déclassement des parcelles du domaine public, l'aliénation, la remise aux compagnies ; 3° les servitudes légales des riverains, les alignements, les établissements sur ou sous la voie de conduites, canalisations et toutes installations à l'usage des tiers ; 4° les conventions au règlement sur le service de la voie, les suites judiciaires y relatives. — Enfin, comme les autres chefs de service, l'ingénieur en chef prépare les feuilles signalétiques du personnel placé sous ses ordres, les propositions à faire en sa faveur et les transmet à l'inspecteur général.

Les ingénieurs ordinaires s'occupent, dans leur circonscription, de la surveillance de la voie et de ses dépendances. Tous les mois, ils adressent à l'ingénieur en chef des rapports sur le fonctionnement du service, des comptes moraux pour les travaux neufs, un résumé apostillé des rapports des commissaires de surveil-

lance, sans préjudice des rapports spéciaux sur toutes les parties ressortissant à la voie, en particulier sur les accidents résultant de l'état de la ligne et sur les procès-verbaux dressés pour contraventions de grande voirie ou infractions au règlement d'exploitation de la voie et de ses dépendances. Une fois par trimestre, ils doivent visiter les lignes d'une certaine importance et une fois par semestre toutes les lignes de leur arrondissement.

Au-dessous des ingénieurs ordinaires, les conducteurs des Ponts et Chaussées se partagent la surveillance de la voie et des bâtiments dans chaque circonscription. Ils sont tenus de visiter au moins une fois par mois toutes les lignes de la division qui leur est confiée. Ils sont, de plus, appelés à constater, par procès-verbal, les infractions aux règlements de grande voirie et les contraventions commises par les compagnies relativement aux clauses des cahiers des charges ou aux décisions rendues en exécution de ces clauses.

II. — *Contrôle de l'exploitation technique* (art. 7). — Il a pour objet la surveillance du matériel, de la traction, des ateliers, du mouvement, la vérification de la comptabilité de ces services. L'article 7 y ajoutait le contrôle du travail des agents, mais ce service en a été détaché par le décret du 11 mars 1902. Le personnel attaché à l'exploitation technique est emprunté au corps des Mines ou, à défaut, à celui des Ponts et Chaussées. Il comprend : un ingénieur en chef, chef de service ; des ingénieurs ordinaires à la tête des différentes circonscriptions du réseau ; des contrôleurs des Mines et des

commis sous les ordres des ingénieurs ; des contrôleurs des comptes.

L'ingénieur en chef du contrôle de l'exploitation technique est chargé d'assurer la réception des machines locomotives ou fixes et des voitures, de surveiller l'entretien du matériel roulant, le fonctionnement des signaux et autres appareils de sécurité, le service du mouvement et de la traction, de donner son avis sur les contraventions y afférentes. Sur tous ces points il joue le même rôle que l'ingénieur en chef de la voie et des bâtiments et est soumis aux mêmes règles. Comme lui, il adresse des rapports soit au préfet, soit au directeur du contrôle ; il doit faire certaines tournées ; il règle les propositions d'avancement, etc. Comme lui, il a certains pouvoirs propres relativement aux affaires mentionnées à l'article 5 de l'arrêté du 26 octobre 1895. Ces affaires, pour lesquelles il est investi d'une délégation permanente, concernent : 1° les modifications partielles aux services d'hiver et d'été de la marche des trains ; toutefois pour les modifications portant sur le service des voyageurs, le contrôle de l'exploitation commerciale sera nécessairement consulté ; 2° les accidents de toute nature, sauf les déraillements en pleine voie et les collisions de trains ; 3° les contraventions aux règlements de la compagnie concernant l'exploitation et la traction, les suites y relatives ; 4° les réclamations et plaintes des particuliers au sujet des retards des trains, du service des agents en tout ce qui ne relève pas du contrôle commercial.

Les ingénieurs ordinaires sont chargés du contrôle du matériel roulant, du mouvement et de la traction.

Ils sont assujétis aux mêmes obligations que leurs collègues des Ponts et Chaussées pour les tournées, rapports mensuels, résumés apostillés des rapports décennaux des commissaires de surveillance, transports sur les lieux et rapports sommaires en cas d'accidents de trains. Ils adressent à l'ingénieur en chef des états décennaux des retards des trains et des relevés mensuels des accidents. En outre, ils sont chargés de procéder à la réception et à la vérification des machines, et collaborent à la réception et à la vérification des voitures de voyageurs.

Les contrôleurs des Mines ont, quant à l'exploitation technique, des fonctions analogues à celles des conducteurs des Ponts et Chaussées, et sont investis des mêmes pouvoirs pour constater les crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des chemins de fer, et prévus par les titres I et III de la loi du 15 juillet 1845.

III.—*Contrôle de l'exploitation commerciale* (art. 8).— A côté des deux services précédents, purement techniques, se place le contrôle de l'exploitation commerciale dans la mesure où il n'a pas été soustrait à l'autorité de l'inspecteur général du contrôle par le décret du 14 décembre 1901.

Il a conservé, dans ses fonctions, la plupart des questions dont l'examen lui a été confié par l'arrêté du 26 octobre 1895, notamment celles qui concernent la police des gares et de leurs cours, la marche des trains, les demandes de halte, gares et changements de dénomination, les modifications aux dispositions des gares

et à l'organisation de leur service, les plaintes autres que celles intéressant l'application des tarifs, l'examen des budgets des Compagnies et la vérification de la comptabilité des services et ne rentrant pas dans les attributions des autres contrôles.

Le contrôle de l'exploitation commerciale est exercé par un personnel spécial qui comprend dans chaque réseau : 1° un contrôleur général, chef de service ; 2° un inspecteur principal et des inspecteurs particuliers ; 3° des contrôleurs des comptes.

Le contrôleur général est chargé de la surveillance générale du service. Une fois par an, au moins, il doit visiter les principales gares et lignes du réseau. Aux termes de l'article 6 de l'arrêté du 26 octobre 1895, il a le droit de statuer par lui-même sur la plupart des affaires qui n'ont pas été rattachées au contrôle commercial en 1901, comme la police] des gares, les changements de dénomination des gares, etc. Il renvoie aux préfets les affaires de son service sur lesquelles ces fonctionnaires sont appelés à statuer d'après la loi du 15 juillet 1845 et les règlements en vigueur.

Le contrôleur général a également d'autres attributions importantes au point de vue financier. C'est à lui qu'incombe la mission d'examiner les budgets de la Compagnie et de vérifier la comptabilité ne rentrant pas dans la sphère des autres services du contrôle. Il constate le mouvement de la circulation, les dépenses et recettes de l'exploitation, et présente en fin d'exercice, un rapport annuel sur la gestion financière et commerciale du réseau ; enfin, il donne son avis sur les émissions d'obligations et sur les questions de

garantie d'intérêts ou de partage de bénéfices avec l'Etat.

Il est aidé dans sa tâche par les inspecteurs de l'exploitation commerciale répartis en diverses circonscriptions. En plus des inspecteurs particuliers, il existe un inspecteur principal chargé d'une circonscription comme les premiers, mais avec mission de traiter, outre les affaires de son arrondissement, celles d'ordre général concernant l'ensemble des réseaux. Les uns et les autres doivent visiter, au moins une fois par trimestre, les lignes d'une certaine importance et, une fois au moins par semestre, toutes les lignes de leur arrondissement.

IV. — *Contrôle des études et travaux* (art. 9). — Le contrôle des études et travaux des lignes nouvelles construites par les compagnies est en général confié au directeur du contrôle de l'exploitation et exercé, sous son autorité, par les ingénieurs des services départementaux, assistés des conducteurs et commis. Toutefois, il peut être adjoint à ce directeur un ingénieur en chef ou ordinaire des Ponts et Chaussées, ainsi qu'un contrôleur des comptes pour collaborer à l'examen des affaires et à la vérification de la comptabilité des services de construction de la compagnie.

Appendice. — Par un décret du 19 avril 1902, le réseau de l'Etat qui, autrefois, était soumis à un contrôle identique à celui des autres réseaux reçoit, en ce qui concerne sa surveillance, une organisation un peu différente. Aux termes de l'article 1^{er}, le réseau de l'Etat est

soumis à une inspection spéciale. Cette inspection est exercée par un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées qui a dans ses attributions au même titre que les directeurs du contrôle des autres réseaux : 1° le contrôle de la voie et des bâtiments ; 2° le contrôle de l'exploitation technique ; 3° le contrôle de l'exploitation commerciale pour la partie non relative à l'étude des tarifs ou des questions économiques et commerciales concernant le réseau. Cet ingénieur siège dans les conseils, commissions, comités, dans les mêmes conditions que les autres directeurs du contrôle. Le directeur du contrôle commercial et l'ingénieur en chef du contrôle du travail conservent leurs attributions respectives en ce qui concerne le réseau de l'Etat.

§ 2. — *Contrôle commercial*

Autrefois rattaché au contrôle de l'exploitation proprement dit, ce service en a été détaché par le décret du 11 décembre 1901. Ce décret a eu pour effet de donner plus d'unité à l'étude des questions économiques intéressant les chemins de fer, car il a substitué l'action d'un directeur unique à celle des différents inspecteurs de contrôle ; il a abouti également à amener une plus grande rapidité dans l'expédition des affaires.

Aux termes de l'article 1^{er}, il a été créé un Directeur du contrôle commercial pour l'ensemble des réseaux. Ce fonctionnaire est chargé d'étudier les tarifs et toutes les questions économiques et commerciales de même ordre. Il résulte, de la fin de cet article et de la circulaire du 3 janvier 1902, que les directeurs du contrôle

de chaque réseau ont conservé parmi leurs attributions l'étude de toutes les questions qui, d'après l'arrêté du 26 octobre 1895 se rapportaient à la surveillance de l'exploitation commerciale.

Le directeur du contrôle commercial a sous ses ordres :

- 1° Le contrôleur général de chaque réseau ;
- 2° L'inspecteur principal et les inspecteurs particuliers ;
- 3° Les commissaires de surveillance administrative.

Le directeur du contrôle commercial est nommé par décret, il est assimilé aux inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées et des Mines. De droit, il fait partie du Comité consultatif des chemins de fer et de la section permanente de ce comité ; il peut assister ou se faire représenter aux séances des comités de réseau ou aux assemblées générales des compagnies.

Au-dessous du directeur, on trouve dans chaque réseau un contrôleur général chef de service, nommé également par décret.

Au-dessous, on trouve encore les inspecteurs de l'exploitation commerciale, qui se divisent en deux catégories : inspecteurs principaux et inspecteurs particuliers, ces derniers répartis eux-mêmes en deux classes. La moitié des nominations au grade d'inspecteur particulier de 2^e classe est laissée au choix du Ministre qui, d'ailleurs, pour ce poste, ne peut faire son choix que parmi des commissaires de surveillance administrative de 1^{re} classe depuis trois ans ou des employés des Ponts et Chaussées ou des Mines attachés au bureau du contrôle commercial. L'autre moitié

des places est donnée au concours, d'après les conditions et le programme fixés par le Ministre. Quant aux inspecteurs principaux, ils sont recrutés au choix parmi les inspecteurs particuliers de 1^{re} classe.

Signalons que fréquemment on a critiqué le mode de recrutement des inspecteurs particuliers, nommés, au concours, sans stage préalable, à des fonctions délicates exigeant une connaissance approfondie des questions de chemins de fer, notamment du mécanisme très complexe de la tarification. L'inconvénient n'est pas aussi grave qu'il le paraît à première vue, car la plupart des candidats à ces fonctions appartiennent déjà à l'administration des travaux publics et presque toujours au service du contrôle des chemins de fer.

§ 3 — *Contrôle financier*

Le contrôle financier est exercé d'abord par la Commission de vérification des comptes que nous avons étudiée et ensuite par certaines catégories d'agents. N'oublions pas que s'il y a des agents spécialement affectés à la surveillance financière, les fonctionnaires du contrôle commercial conservent, sous l'autorité de l'inspecteur général du contrôle de l'exploitation, d'importantes attributions en cette matière, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

Le contrôle financier est exercé par deux sortes d'agents actifs : les inspecteurs des finances et les contrôleurs des comptes.

Un décret du 7 juin 1884 avait créé des commissaires généraux. Certains ouvrages signalent encore

leur existence quoiqu'ils aient été supprimés par la loi des finances du 26 décembre 1890. Ces commissaires généraux, au nombre de quatre, étaient chargés, dans l'intérêt de l'Etat, de surveiller tous les actes de la gestion financière des Compagnies. L'étude de leurs attributions n'a plus qu'un intérêt rétrospectif, signalons cependant qu'ils avaient le droit de se faire communiquer par les Compagnies les registres de leurs délibérations, leurs livres et écritures de comptabilité, de correspondance et tous documents pour constater leur situation active et passive ; ils avaient le droit de se faire ouvrir, tant au siège social qu'au dehors, les bureaux de comptabilité, les ateliers, les magasins, les dépôts de matières et de valeurs de toute nature, y compris les deniers en caisse et les effets en portefeuille.

Les inspecteurs des finances ont pour rôle de vérifier les comptes des Compagnies auxquelles l'Etat accorde une garantie d'intérêts, au même titre qu'ils contrôlent les opérations des Sociétés financières subventionnées par le Trésor. Ils sont détachés dans ce but auprès des Compagnies de chemins de fer au nombre de onze, pour les six grands réseaux et de deux pour les ceintures de Paris, sous la direction de deux inspecteurs généraux des finances, membres de la Commission de vérification des comptes. En outre de leur service d'inspection, les inspecteurs ordinaires sont adjoints à ladite commission en qualité de rapporteurs.

Les contrôleurs des comptes ont été institués sous le nom de contrôleurs comptables par arrêté du 20 mai

1893 et ont conservé ce dernier titre jusqu'au décret du 25 janvier 1904. Ils sont nommés par le Ministre et leur hiérarchie comporte quatre classes. En vertu du décret du 30 mai 1895, ils sont répartis dans chacune des branches du contrôle de l'exploitation (contrôle de la voie et des bâtiments, contrôle de l'exploitation technique, contrôle de l'exploitation commerciale), sous les ordres des chefs de service qui peuvent les mettre à la disposition des ingénieurs et inspecteurs. Leur principale attribution consiste, d'après l'article 15 de l'arrêté du 26 octobre 1895, à vérifier, sur place et à l'improviste, la comptabilité de tous les services de la Compagnie pour se rendre compte de la réalité, de l'utilité et de l'exactitude de l'imputation des dépenses et des recettes et surtout rapprocher le fait comptable de l'opération à laquelle il a donné lieu. Dans ce but, ils sont tenus de visiter chaque mois un des bureaux de la Compagnie placée sous leur surveillance. Ils rendent compte de leur mission dans un rapport ou procès-verbal, que le chef de service transmet au Ministre. Ils sont aussi chargés de contrôler les inventaires de matériel de toute espèce, de donner à leurs chefs hiérarchiques tous renseignements sur l'importance des travaux exécutés, de constater si la comptabilité est régulièrement tenue, si les imputations sont conformes aux prévisions budgétaires et aux autorisations ministérielles. Ils peuvent aussi, s'il y a lieu, être mis à la disposition du Ministre des finances, pour collaborer, avec les inspecteurs des finances, à la vérification des comptes des Compagnies.

§ 4. — *Contrôle du travail*

C'est en 1893 que le contrôle du travail apparaît pour la première fois. Les nouveaux fonctionnaires devaient être exclusivement chargés de faire observer les dispositions éparées concernant la réglementation du travail des agents des chemins de fer ; ils furent d'abord rattachés au contrôle technique par l'article 7 du décret du 30 mai 1895 ; mais, depuis le décret du 11 mars 1902, ils forment un service distinct dirigé par un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, relevant de l'autorité directe du Ministre des travaux publics.

Toutefois il n'y a pas une séparation absolue entre le contrôle du travail et le contrôle général. L'article 2 du décret de 1902 décide en effet que les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou des Mines affectés au service du contrôle de l'exploitation dépendent, en ce qui concerne la surveillance du travail, de l'ingénieur en chef du contrôle du travail. Ce dernier fonctionnaire dirige et surveille toutes les parties du service ; il est de plus délégué en permanence par le Ministre des travaux publics pour statuer sur les modifications aux tableaux de roulement des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains.

Les ingénieurs ordinaires du contrôle technique ont pour rôle d'instruire les affaires que leur soumet le chef de service. Ils sont de même chargés, dans leur arrondissement respectif, de faire appliquer strictement les lois, décrets et arrêtés relatifs à la durée du travail,

aux repos des agents, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'enceinte des chemins de fer.

Au-dessous des ingénieurs se trouvent les contrôleurs du travail, dont la situation est actuellement régie par le décret du 11 mars 1902. Ils sont recrutés au concours (l'arrêté du 2 juin 1902 fixe les conditions d'admissibilité) parmi les agents ou anciens agents du service actif des compagnies ou du réseau de l'Etat, commissionnés pendant au moins cinq ans. Les candidats doivent être âgés de 28 à 34 ans. Toutefois la limite d'âge est portée à 39 ans pour les conducteurs des Ponts et Chaussées comptant cinq ans ou plus de services. La liste des candidats admis à subir les épreuves du concours est fixée par des arrêtés ministériels, ainsi que le programme des matières. Les contrôleurs sont ensuite nommés et promus par le Ministre. Ils sont répartis en quatre classes avec des traitements qui sont respectivement de 4.500, 4.000, 3.500, 3.000 francs.

Leurs attributions découlent des deux fonctions principales qui leur sont confiées. Les uns sont attachés aux bureaux de l'ingénieur en chef, directeur du service : ils sont chargés de l'instruction des affaires en instance. Les autres, d'ailleurs les plus nombreux, sont répartis entre les divers arrondissements sous les ordres des ingénieurs ordinaires de l'exploitation technique. Ils surveillent l'exécution des prescriptions relatives à la réglementation du travail des agents, ils instruisent en outre les affaires de même nature que leur transmet l'ingénieur ordinaire de l'arrondissement.

Lorsque la loi du 11 juillet 1903 a étendu les

dispositions de la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs, à ceux des établissements de chemins de fer qui, bien que situés sur le domaine public des chemins de fer, ne sont pas nécessairement liés à l'entreprise des transports, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre des députés, le 14 décembre 1903, un projet de loi tendant à conférer aux contrôleurs du travail les attributions d'inspecteurs du travail pour la surveillance et l'application de la loi indiquée plus haut. Ce projet, renvoyé à la Commission du travail, a fait l'objet d'un rapport de M. Mas, député de l'Hérault, déposé à la Chambre, le 12 décembre 1904. D'après ce rapport, la Commission, regrettant « que l'insuffisance du personnel ne lui permette pas de demander l'abrogation du décret de 1902 créant au Ministère des travaux publics le contrôle du travail dans les établissements de chemins de fer », consentait à ce que les contrôleurs du travail fussent chargés d'assurer l'application des lois sur le travail, l'hygiène, la sécurité des agents des compagnies, mais à condition que ces fonctionnaires seraient désignés par le Ministre du commerce et agiraient sous son autorité ; les agents, chargés de ce service, auraient les pouvoirs d'officiers de police judiciaire qui, d'après la loi du 27 février 1850, appartiennent aux Commissaires de surveillance administrative.

La Commission du travail déposait un projet de loi dans ce sens. Ce projet, comme tant d'autres, n'est jamais venu en discussion.

SECTION III

COMMISSAIRES DE SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE

Les commissaires de surveillance administrative sont attachés au contrôle de l'exploitation; nous aurions pu, par conséquent les étudier au moment où nous nous sommes occupé de l'organisation administrative propre à chaque réseau, mais à cause de la multiplicité et de l'importance de leurs attributions, à cause aussi des rapports continuels qu'ils ont avec les voyageurs aux yeux desquels ils représentent exclusivement les pouvoirs de contrôle de l'Etat, il nous a paru bon d'examiner leur rôle et leurs fonctions dans une section spéciale.

Ils furent créés par l'arrêté du 29 juillet 1848 pour remplacer les commissaires de police et autres agents de surveillance et ils ont vu leur situation nettement définie par la loi du 27 février 1850 qui leur a conféré la qualité d'officiers de police judiciaire pour la constatation des crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des chemins de fer. De multiples décrets (2 juillet 1894 — 15 février 1896 — 16 septembre 1897 — 15 mars 1899 — 20 décembre 1904 — 20 décembre 1906) ont tour à tour modifié le recrutement et l'organisation du corps de ces fonctionnaires.

Les principales règles en vigueur sont les suivantes :

Le personnel se recrute exclusivement par la voie du concours : les conditions de ce dernier ainsi que la liste des candidats, admis à y prendre part, sont

arrêtées par le Ministre ; c'est actuellement un arrêté du 10 décembre 1906 qui fixe ces conditions et le programme de ces matières. Le Ministre arrête également le nombre des places mises au concours.

Les candidats doivent être Français, avoir 21 ans au moins et 30 ans au plus au 1^{er} janvier de l'année du concours. Toutefois la limite d'âge de 30 ans est prolongée pour les agents appartenant à l'administration des travaux publics d'un temps égal à celui de leurs services. Cette prolongation ne peut dépasser 5 ans ; elle peut pourtant être portée à 10 ans pour ceux qui ont passé cinq années dans un service de contrôle. Un quart des places est réservé aux officiers retraités des armées de terre et de mer ; pour eux la limite d'âge est fixée à 52 ans. Les candidats ayant pris part à trois concours sans avoir été admissibles aux épreuves orales ne peuvent plus être admis à concourir. Ceux qui auront été admis ne pourront être titulaires de postes avant l'âge de 25 ans : ils pourront toutefois être nommés stagiaires au traitement de 2.000 francs. Il y a deux listes d'admission : la première comprend les officiers retraités, la deuxième les autres candidats.

Depuis le décret du 20 décembre 1904 la hiérarchie comporte six classes dont les traitements, non compris les indemnités de résidence qui peuvent être allouées par le Ministre, sont respectivement fixés comme il suit : 4.000, 3.600, 3.200, 2.800, 2.400, 2.000 francs. Nul ne peut être élevé à la classe supérieure s'il n'a passé au moins trois ans dans la classe immédiatement inférieure, et ceux-là seuls pourront être nommés commissaires de 1^{re} classe qui compte-

ront au moins vingt ans de service comme commissaires. L'effectif des diverses classes est déterminé par le ministre d'après les ressources budgétaires.

Les attributions des commissaires de surveillance administrative sont extrêmement variées et définies par de multiples circulaires ministérielles ; elles peuvent se répartir en deux catégories correspondant au caractère mixte du rôle des fonctionnaires dont nous nous occupons. Les commissaires de surveillance, en effet, doivent être considérés en tant qu'officiers de police judiciaire et en tant qu'agents de contrôle.

Comme officiers de police judiciaire, ils sont chargés de constater les crimes, délits et contraventions se rapportant à l'exploitation des chemins de fer ; ils concourent à la répression des infractions de droit commun, plus spécialement dans les cas de flagrant délit. A ce point de vue, ils sont placés sous l'autorité du Procureur de la République près le tribunal de leur résidence et obligés de prêter serment à leur entrée en fonctions. Il ne faut pas, en cette matière, les confondre avec les inspecteurs et commissaires spéciaux de la police des chemins de fer, placés sous les ordres du Ministre de l'intérieur ; ces derniers ont les mêmes fonctions que les commissaires de police et sont chargés de tout ce qui concerne les mesures de police et de sûreté générale dans l'enceinte des chemins de fer.

Comme agents de contrôle, les commissaires de surveillance ont des attributions considérables. D'une façon générale, on peut dire qu'ils contrôlent dans l'étendue de leur circonscription, tous les détails de l'exploitation technique, du service de la voie et de

l'exploitation commerciale ; ils sont placés sous les ordres immédiats des ingénieurs du contrôle technique et du personnel de l'exploitation commerciale. Ils adressent aux uns et aux autres, en dehors de rapports spéciaux, un rapport sur chacune des parties du contrôle ; en outre, ils doivent leur faire connaître les infractions aux règlements, aux décisions ministérielles et aux arrêtés des préfets en matière de chemins de fer. Ils doivent visiter leur circonscription au moins une fois par mois. Lorsqu'un accident se produit, ils doivent se transporter immédiatement sur les lieux et avertir télégraphiquement le Ministre, les ingénieurs du contrôle et le préfet du département.

C'est à eux que s'adresse le plus souvent le public quand il a des observations à présenter ; ils sont tenus de lui donner tous les renseignements qui lui sont nécessaires, notamment au cas de contestations avec les agents des compagnies. Pour que leur identité ne fasse jamais aucun doute, ils doivent (et une circulaire du 27 février 1903 insiste sur ce point) porter comme signe distinctif la casquette réglementaire et ceindre leur écharpe si les circonstances le réclament.

Ils n'ont aucun pouvoir, aucune autorité sur les agents des compagnies et il leur est interdit de s'immiscer dans les opérations du service actif de l'exploitation.

Appendice — Réclamations du public, — Le public peut se plaindre, sans avoir à s'adresser aux commissaires de surveillance administrative, quand il constate des défauts et des irrégularités dans le service

des chemins de fer. Il peut toujours saisir le contrôle de ses réclamations en les inscrivant sur des registres déposés à cet effet dans les gares. Chacune de ces réclamations est instruite et la suite qu'elle a reçue est mentionnée en regard par les soins du contrôle.

Mais l'Administration ne pourra intervenir que si la plainte révèle un état de choses préjudiciable à l'intérêt général et réclamant des mesures destinées à éviter le retour des inconvénients signalés. Mais, si la réclamation est simplement relative à un intérêt privé qui a été lésé, l'Administration n'est plus compétente et l'affaire devra être portée devant l'autorité judiciaire.

SECTION IV

FRAIS DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE

Nous venons d'étudier les organes du contrôle. On a pu se rendre compte, par l'examen que nous venons de faire, de l'importance et du nombre des fonctionnaires qui les composent. Un personnel aussi nombreux, puisqu'il comprend plus d'un millier de membres, reviendrait fort cher à l'Etat et grèverait le budget, si le Gouvernement, usant de sa toute puissance, n'avait su, lors de l'établissement des cahiers des charges, imposer aux compagnies le paiement des frais de contrôle et de surveillance. Aux termes de l'art. 67 des cahiers des charges : « les frais de visite, de surveillance et » de réception des travaux et les frais de contrôle » de l'exploitation seront supportés par la compagnie.

» Ces frais comprendront les traitements des inspec-
» teurs, des commissaires spécialement chargés de
» surveiller les opérations de la compagnie pour
» tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des
» ingénieurs du contrôle. Afin de pourvoir à ces frais,
» la compagnie sera tenue de verser, chaque année, à
» la caisse centrale du Trésor public, une somme de
» 120 francs, par chaque kilomètre de chemin de fer
» concédé. Toutefois cette somme sera réduite à 50 francs
» par kilomètre pour les sections non encore livrées à
» l'exploitation . . Si la compagnie ne verse pas les
» sommes ci-dessus réglées, aux époques qui auront
» été fixées, le préfet prendra un rôle exécutoire et le
» montant en sera recouvré comme en matière de
» contribution publique. »

Les conventions financières de 1883 ont apporté quelques modifications à ce système en ce qui concerne les lignes qu'elle régissent : la redevance n'est due que pour les lignes en exploitation et seulement à partir du 1^{er} janvier qui suit les ouvertures.

Le régime en vigueur aboutit à procurer des bénéfices à l'Etat; celui-ci perçoit en effet, pour frais de contrôle, 120 francs par kilomètre exploité et il dépense en moyenne par kilomètre une somme que M. Picard évalue à 100 francs.

Les compagnies paient donc les frais de contrôle, elles sont encore tenues de fournir des locaux convenables aux commissaires de surveillance administrative. (Décret du 1^{er} mars 1901.)

CHAPITRE II

CONTROLE TECHNIQUE

Le contrôle technique est, parmi toutes les manifestations du droit de surveillance de l'Etat, celle qui soulève le moins de récriminations ; les partisans les plus résolus de l'initiative privée l'admettent eux-mêmes sans conteste. On comprend, en effet, combien l'intérêt public va se trouver ici en jeu ; il importe que les chemins de fer soient, quant à leur construction et leur exploitation, soumis à un contrôle sévère, car ils font, en définitive, partie du domaine national, ils servent à l'usage de tous et il y va de la sécurité publique qu'ils soient établis dans les meilleures conditions et selon toutes les règles techniques.

En ce qui concerne leur construction, la question de sécurité n'est pas la seule à intervenir ; d'autres considérations apparaissent : comme, par exemple, la nécessité de tenir compte, lors de l'établissement des voies ferrées, des besoins économiques de la région ou des exigences de la défense nationale. Mais, en ces matières, l'Etat ne pouvait pas invoquer son droit de police ; aussi n'a-t-il pu faire sentir son intervention que sous

forme de dispositions contractuelles insérées dans les cahiers des charges ; ses droits sont pourtant encore fort étendus, comme nous le verrons plus loin.

En ce qui concerne l'exploitation technique des chemins de fer, l'Etat jouit d'un pouvoir quasi-discrétionnaire. Les prescriptions qu'il édicte ont le caractère de mesures de police et sont obligatoires pour les Compagnies comme pour le public. Le seul droit des Compagnies consiste, dans la plupart des cas, à présenter des observations ou à être entendues avant qu'une décision définitive intervienne.

Le fondement et les limites du droit de surveillance subissent donc des modifications selon qu'il s'agit de la période de construction ou de la période d'exploitation ; de là, la division de ce chapitre en deux sections : contrôle de la construction et contrôle de l'exploitation.

SECTION I

CONTROLE DE LA CONSTRUCTION

Pendant la période de construction, le contrôle administratif est très étroit, car c'est pour l'Etat en somme que l'on travaille et la ligne construite présente le caractère d'ouvrage public. Aussi, en cette matière, voyons-nous l'Etat imposer des conditions parfois très rigoureuses aux concessionnaires pour assurer la bonne exécution du travail ; ces conditions se retrouvent, du reste, presque toutes dans les cahiers des charges. Les pouvoirs de contrôle de l'Administration portent sur

trois points principaux : 1° Approbation des projets ; 2° Exécution et surveillance des travaux ; 3° Réception des travaux.

§ 1^{er}. — *Approbation des projets*

« Aucun travail, déclare l'article 3 du cahier des
» charges type, ne pourra être entrepris pour l'établis-
» sement d'un chemin de fer, qu'avec l'autorisation de
» l'Administration supérieure. A cet effet, les projets
» de tous les travaux à exécuter seront dressés en dou-
» ble expédition et soumis à l'approbation du Ministre
» qui prescrira, s'il y a lieu, d'y introduire telle modi-
» fication que de droit ; l'une de ces expéditions sera
» soumise à la compagnie avec le visa du Ministre,
» l'autre demeurera entre les mains de l'Administration.
» Avant, comme pendant l'exécution, la compagnie aura
» la faculté de proposer aux projets acceptés les modifi-
» cations qu'elle jugera utiles ; mais ces modifications
» ne pourront être exécutées que moyennant l'appro-
» bation de l'Administration supérieure. »

Comment les choses se passent-elles ? Le concessionnaire dresse les projets des travaux en se conformant aux conditions imposées par le titre I du cahier des charges. (Ce titre I contient des règles spéciales notamment en ce qui concerne la largeur de la voie, le gabarit du matériel, le maximum des déclivités, le rayon minimum des courbes, etc., etc., et des règles générales relatives au rétablissement des communications interceptées ou à l'écoulement des eaux.) Dans tous les cas, avant de faire les projets définitifs d'exécution, le concessionnaire, dans un avant-projet,

fixe la direction générale de la ligne. Il dresse aussi :
1° les projets de tracés et de terrassements appuyés d'un détail estimatif des dépenses, des propositions tendant à délimiter les principales sections d'exploitation et un programme pour l'exécution des travaux ;
2° les dossiers des enquêtes des stations ; 3° les projets d'exécution servant de base aux enquêtes parcellaires et aux adjudications.

Une des parties importantes des projets est la détermination du nombre et de l'emplacement des stations, car on va se trouver en présence de multiples demandes de la part des communes intéressées, tendant à l'établissement de gares qui, au point de vue général, peuvent n'être d'aucune utilité. Aussi, est-il procédé, d'après la circulaire du 15 janvier 1854, à une enquête dite des stations. Cette enquête est ouverte dans chacune des communes où une station est projetée ; les conseils municipaux des autres communes intéressées étudient aussi la question et une commission spéciale statue sur les observations formulées dans chaque arrondissement.

Les divers projets des Compagnies doivent être présentés dans un délai fixé par le cahier des charges ; un retard prolongé après une mise en demeure peut être une cause de déchéance ou une cause de condamnation pécuniaire, s'il y a eu stipulation dans ce sens, à moins que le dépassement de délai ne provienne d'un cas de force majeure.

C'est aux ingénieurs du contrôle des études et travaux qu'il appartient d'examiner les projets des Compagnies ; ils ont pour mission de vérifier si le projet de

tracé et de terrassement correspond dans son ensemble aux conditions spéciales de l'acte de concession ainsi qu'aux prescriptions du cahier des charges ; si les intérêts économiques de la région sont satisfaits relativement au nombre et à l'emplacement des stations proposées à la suite de l'enquête spéciale ; si le rétablissement des communications interceptées et l'écoulement des eaux sont assurés ; si les ouvrages d'art sont construits conformément à toutes les règles techniques et ont les dimensions fixées par le cahier des charges.

Le Ministre reçoit le rapport des ingénieurs avec les observations de l'inspecteur général du contrôle et de la division de la construction au ministère des travaux publics. Il doit à son tour approuver les projets ; il a un pouvoir discrétionnaire pour apprécier leur opportunité et pour ordonner toutes les modifications qu'il juge nécessaires non seulement dans l'intérêt de la sécurité publique, mais encore afin que la ligne réponde bien aux besoins en vue desquels elle est construite.

Les concessionnaires doivent se conformer à l'avis du ministre ; toutefois, en cas de désaccord sur la question de savoir si sa décision relative à l'approbation des projets est bien conforme au cahier des charges, il est statué par le Conseil de préfecture. Notons en terminant que le ministre épuise son droit en rendant sa décision ; il ne peut provoquer aucune modification aux travaux exécutés conformément aux projets approuvés à moins d'entente avec les Compagnies ou de réserves formelles ; il a été jugé notamment qu'il ne pouvait plus exiger l'établissement d'une station sup-

plémentaire après avoir statué sur les résultats de l'enquête des stations.

§ 2. — *Exécution et Surveillance des travaux*

Aux termes de l'article 27 du cahier des charges, « les » travaux seront exécutés sous le contrôle et la surveillance de l'Administration. . . . Le contrôle et la surveillance de l'Administration auront pour objet » d'empêcher la compagnie de s'écarter des dispositions prescrites par le présent cahier des charges et » spécialement par le présent article et de celles qui » résulteront des projets approuvés ». Les ingénieurs du contrôle et de la construction veillent à ce que les travaux soit effectués selon toutes les règles de l'art ; ils doivent vérifier si les voies sont solidement établies, s'il n'a été employé que des matériaux de bonne qualité. Par des rapports mensuels, les ingénieurs en chef renseignent le ministre sur l'état de la ligne, la situation des approvisionnements, du matériel, de la voie, la construction des ouvrages d'art importants. Dans des rapports spéciaux, ils lui signalent les accidents graves qui sont survenus au cours de l'exécution des travaux. Toutes ces questions ne soulèvent d'ailleurs aucune difficulté et ont été prévues dans leurs moindres détails par de multiples circulaires ministérielles. (Circulaires du 15 mars 1855, du 30 octobre 1866, du 20 février 1867, du 9 août 1884, du 28 octobre 1885, etc.)

§ 3. — *Réception des travaux*

A mesure que les travaux sont terminés sur une section, il est procédé à une réception provisoire pour permettre la mise en exploitation. C'est là ce que décide l'article 28 du cahier des charges qui dit : « à mesure » que les travaux seront terminés sur des parties de » chemins de fer susceptibles d'être livrées utilement » à la circulation il sera procédé, sur la demande de » la compagnie, à la reconnaissance et, s'il y a lieu, à » la réception provisoire de ces travaux par un ou plusieurs commissaires que l'Administration désignera ». La réception est confiée à une Commission spéciale dont les membres sont désignés par le ministre et qui est composée généralement : de l'inspecteur général du contrôle des travaux, du directeur des travaux, du directeur du contrôle de l'exploitation et des ingénieurs en chef de ces deux services. Cette commission procède à une visite minutieuse des travaux et dresse un procès-verbal de ses constatations ; elle conclut à la mise en exploitation immédiate ou réclame l'exécution préalable de travaux d'achèvement. Sur le vu de ce procès-verbal, l'Administration autorise ou non l'exploitation. La Commission doit particulièrement porter son attention sur la remise des ponts et surtout des ponts métalliques. Des circulaires du 27 février 1858 et du 9 juillet 1877, dont les prescriptions sont toujours en vigueur, exigent que ces ouvrages soient soumis à deux sortes d'épreuves : celle du poids mort et celle du poids roulant qui s'opèrent toutes deux à l'aide de trains

d'essai composés de locomotives et de fourgons. Des procès-verbaux, accompagnés de rapports spéciaux sur ces essais, sont adressés au ministre en plus du procès-verbal de reconnaissance, et le ministre autorise la mise en exploitation des sections dont il s'agit.

La ligne est ainsi reçue section par section ; on procède ensuite à une réception générale. La réception se complète de l'approbation du tableau des distances qui joue un rôle considérable puisqu'il sert de base à la perception des tarifs généraux et spéciaux ; ce tableau est dressé après un chaînage pratiqué contradictoirement par les agents du contrôle et les représentants de la compagnie ; il est ensuite soumis à l'homologation ministérielle.

Appendice. — Entretien, surveillance et conservation de la voie et des ouvrages. — La ligne reçue va être mise en exploitation ; cette exploitation sera également contrôlée par l'Etat, comme nous le verrons dans quelques instants. Mais l'Etat va-t-il se désintéresser de la voie qu'il vient d'accepter et sur laquelle les trains circuleront bientôt ? Ce serait une grosse faute de sa part, car le bon état de la voie est indispensable à la sécurité publique. C'est pourquoi les Compagnies sont tenues d'assurer l'entretien du chemin de fer et de ses dépendances. Le Ministre se voit conférer par l'article 2 du règlement de 1901 et par l'article 34 du cahier des charges le droit d'y pourvoir d'office et à leurs frais. L'Administration a même le pouvoir, pour que la voie lui soit remise en bon état en fin de concession, de saisir les revenus des cinq dernières années

afin de faire effectuer les réfections nécessaires. L'entretien est fait sous la surveillance du service du contrôle à qui on doit signaler toute grosse réparation.

SECTION II

CONTROLE DE L'EXPLOITATION

En ce qui concerne l'exploitation technique des voies ferrées, l'Etat intervient pour la contrôler en se fondant sur son droit de haute police ; les chemins de fer, il ne faut pas l'oublier, constituent un service public et par suite l'intervention gouvernementale dans l'intérêt de tous se comprend aisément. De graves difficultés se sont pourtant élevées à ce sujet ; car, si tout le monde est d'accord pour admettre que l'Etat intervienne en vue de la sécurité publique, de notables divergences entre les esprits se produisent quand il s'agit de déterminer exactement en quoi consiste la sécurité publique. Cette dernière notion est d'ailleurs toujours allée en se développant au fur et à mesure que l'outillage se perfectionnait ; aussi en comparant le règlement de 1901 à l'Ordonnance de 1846, on constate que le contrôle de l'Etat s'est beaucoup développé et s'est étendu à de nouvelles matières. Pour la clarté de notre étude, nous diviserons cette deuxième section en quatre paragraphes : voie et bâtiments ; matériel roulant ; composition des trains ; marche des trains.

§ 1^{er}. — *Voie et Bâtiments*

Nous avons déjà vu qu'aux termes de l'article 2 du règlement de 1904 la compagnie concessionnaire était tenue de veiller au bon entretien de la voie et de ses dépendances. Le Ministre, avons-nous dit, a le droit de pourvoir d'office à cet entretien lorsqu'il ne lui paraît pas remplir toutes les conditions nécessaires pour assurer la sécurité publique. Le Ministre possède encore d'autres pouvoirs : il peut augmenter le nombre des agents affectés à la manœuvre et à la surveillance des signaux lorsque ce nombre ne lui semblera pas suffisant (art. 3) ; il peut aussi, sur la proposition de la Compagnie, réglementer le service des passages à niveau ; le mode, la garde et les conditions d'emploi des barrières (art. 4) ; il peut ordonner l'établissement de contre-rails sur les points qu'il désignera ; il peut, la Compagnie entendue, fixer l'éclairage des gare et de leurs abords, des passages à niveau et des tunnels (art. 6).

Dans tout ceci, il faut remarquer que le Ministre intervient guidé par le souci de la sécurité publique ; en de pareils cas, la Compagnie ne peut qu'obéir aux ordres qui lui sont donnés, mais elle ne serait plus tenue de se soumettre aux injonctions ministérielles si celles-ci avaient pour but la création d'installations nouvelles uniquement destinées à l'amélioration de l'exploitation commerciale. Une très intéressante application de ce principe nous est fournie par la question de l'augmentation du nombre des stations. Relativement aux sta-

tions, le Ministre a le droit de déterminer le nombre, l'étendue et l'emplacement des gares d'évitement, des stations de voyageurs et des gares de marchandises (article 19 du cahier des charges) ; mais une fois qu'il a approuvé les travaux et que ceux-ci ont été effectués, il a épuisé ses pouvoirs et ne peut réclamer aucune modification. La question a d'ailleurs été portée devant la jurisprudence. En 1875, en effet, le Ministre voulut imposer à la Compagnie du Nord l'établissement de deux stations nouvelles. La Compagnie du Nord intenta un procès devant le Conseil de préfecture de la Seine qui lui donna raison par un arrêt du 22 juin 1876, basé sur ce fait que l'article 9 du cahier des charges exige un accord entre l'Administration et les concessionnaires pour la fixation du nombre et de l'emplacement des stations et gares. Le Ministre fit appel de cette décision au Conseil d'Etat, mais son recours fut rejeté par un arrêt du 28 juin 1878, dans lequel il est dit : « Con-
» sidérant qu'il résulte tant de l'ensemble des lois et
» règlements sur les chemins de fer que du cahier des
» charges ci-dessus visé que, si les concessionnaires
» restent tenus, pendant toute la durée de la concession,
» de se conformer à toutes les mesures que l'adminis-
» tration juge convenable de leur prescrire dans l'inté-
» rêt du bon entretien du chemin de fer et de la sûreté
» de la circulation sur la voie ferrée, ils n'ont, en ce qui
» touche les travaux de construction des chemins de fer
» et les ouvrages qui en dépendent, d'autre obligation
» que celle de faire exécuter ces travaux conformément
» aux plans approuvés par le Ministre des travaux
» publics dans les termes de l'article 3 du cahier des

» charges, sauf le cas où l'administration s'est expres-
» sément réservé le droit de leur imposer des travaux
» complémentaires, comme elle l'a fait par l'article 6
» pour l'établissement d'une seconde voie et par le para-
» graphe 2 de l'article 9, pour les voies dans les gares
» et aux abords de ces gares; que ni l'article 9, ni
» aucun autre article du cahier des charges, ne contien-
» nent pour les gares de voyageurs et les stations de mar-
» chandises aucune réserve de cette nature; que dès lors
» le Ministre des travaux publics n'est pas fondé à sou-
» tenir que, en vertu de l'article 9 du cahier des charges
» ci-dessus visé, il avait le droit de prescrire à la Compa-
» gnie des chemins de fer du Nord, en dehors d'un
» accord préalable avec cette compagnie, la construc-
» tion de deux gares nouvelles en sus de celles dont il
» avait déterminé le nombre et l'emplacement lors de
» la construction de ces lignes... »

Une pareille décision se comprend aisément, car si le Ministre possédait les droits qu'il réclamait, la Compagnie serait complètement à sa disposition et exposée à se voir imposer des dépenses extraordinaires provoquées, la plupart du temps, par le désir de satisfaire quelque intérêt électoral, car s'il s'agissait d'un véritable besoin du public, la Compagnie serait la première à proposer l'établissement d'une nouvelle gare destinée à augmenter le trafic de la ligne.

On peut rapprocher de la question de l'augmentation du nombre des stations la question du doublement des lignes. En cette matière d'ailleurs, les difficultés ne sont pas possibles, car on se trouve en présence d'une solution indiscutable. L'article 6 du cahier des

charges réserve en effet au Ministre le droit de prescrire l'établissement d'une seconde voie sur tout ou partie de la ligne « lorsque l'insuffisance d'une seule voie, par suite du développement de la circulation, aura été constatée par l'administration ». Signalons en outre que, d'après les conventions de 1883, le Ministre peut imposer à certaines Compagnies le doublement d'une voie, mais dans un but purement stratégique; dans ce cas, l'intérêt et l'amortissement des dépenses correspondantes sont à la charge de l'Etat tant que la recette n'atteint pas 35,000 francs par kilomètre.

§ 2. — *Matériel roulant*

Le titre II de l'Ordonnance de 1846 réglemente les conditions que doit remplir le matériel employé pour l'exploitation. Ces conditions ont été modifiées en partie par le décret du 1^{er} mars 1901, qui a augmenté les pouvoirs du Ministre, tant au point de vue de la mise en service que de l'entretien du matériel.

I. Mise en service. — « Les locomotives, les tenders et les véhicules de toute espèce, entrant dans la composition des trains seront construits, après autorisation du Ministre des travaux publics, suivant les meilleurs modèles, avec des matériaux de première qualité » (art. 7). « Les voitures destinées au transport des voyageurs devront être commodés et présenter les dispositions que le Ministre jugera nécessaires pour assurer la sécurité des voyageurs » (art. 13). Les droits du Ministre ne sont pas tous contenus dans le règlement de 1901, on les trouve encore indiqués dans de nombreuses circulaires.

Tout d'abord, en ce qui concerne les commandes de locomotives, par deux circulaires des 8 et 11 mars 1902, le Ministre a réglementé les conditions dans lesquelles les Compagnies pourraient renouveler leur matériel afin de favoriser l'industrie française des constructeurs de matériel roulant. Une autre circulaire du 13 février 1906 a décidé que les Compagnies devraient, chaque fois qu'une ligne serait ouverte à l'exploitation, présenter des propositions d'achat d'une importance proportionnée à la longueur kilométrique; enfin une circulaire du 2 mars 1906 déclare que toutes les machines devront, au 31 décembre 1908, être munies d'appareils enregistreurs de vitesse.

Pour assurer un contrôle de tous les instants, les Compagnies ont été tenues, par une circulaire du 4 novembre 1903, d'indiquer à l'ingénieur en chef de l'exploitation technique de leur réseau: 1^o la date et le lieu de livraison de tous les véhicules neufs autres que les machines et les wagons à voyageurs; 2^o la mise en service de toutes les unités de matériel roulant usagées auxquelles on a dû apporter des modifications ou des additions en exécution des décisions ministérielles. Ces prescriptions ont pour but de permettre au contrôle technique d'examiner, à leur passage dans toute gare, sans retarder la mise en service du matériel livré, les véhicules mis ou remis en circulation, pour constater s'ils sont ou non conformes aux projets approuvés.

En résumé, au point de vue de la construction et de la mise en service, l'autorisation ministérielle est obligatoire; l'innovation du décret de 1901 a été de

réclamer pour la construction cette autorisation que l'Ordonnance de 1846 n'exigeait que pour la mise en service.

II. Entretien du matériel roulant.— L'administration ne se préoccupe pas seulement de la mise en service du matériel roulant, elle veille aussi attentivement à son entretien. Aux termes de l'article 15 du décret de 1901, les Compagnies sont dans l'obligation de maintenir constamment dans un bon état d'entretien les locomotives, tenders et véhicules de toute espèce; elles feront connaître au Ministre les mesures qu'elles comptent prendre à ce sujet, et si le Ministre juge que ces mesures ne sont pas suffisantes, il pourra, après avoir entendu les observations des concessionnaires, ordonner les dispositions qui lui paraissent nécessaires à la sécurité et à l'hygiène publiques.

Au point de vue de la sécurité, il pourra, la Compagnie entendue, faire retirer de la circulation ou exclure d'un train déterminé tous les véhicules qui ne présenteraient pas des garanties suffisantes de solidité. Pour permettre au service du contrôle de s'assurer à tout moment de l'état du matériel employé, les Compagnies devront tenir des registres spéciaux où seront mentionnés les états de service des locomotives et notamment la date de leur mise en service, le travail qu'elles ont accompli, les réparations ou modifications reçues, le renouvellement des pièces; des registres analogues doivent être tenus pour les essieux des locomotives et des tenders. Ces divers registres doivent être constamment à jour et présentés aux agents du contrôle à toute réquisition.

Au point de vue de l'hygiène publique, divers actes ministériels (4 juin 1901, 26 mai 1903, 13 mars 1906) imposent certaines conditions, notamment l'interdiction du balayage à sec et de l'époussetage, le lessivage et la désinfection à l'étuve des couvertures, oreillers et matériel de couchage ; la désinfection des wagons où ont été transportés des bestiaux, la désinfection des compartiments où ont séjourné des personnes atteintes de maladies contagieuses, etc., etc.

§ 3. — *Composition des trains*

Le titre III du décret du 1^{er} mars 1901 s'occupe de la composition des trains tant au point de vue du nombre des voitures qu'au point de vue du personnel chargé du service et de l'ordre d'attelage des véhicules. Sur ces divers points, les pouvoirs du Ministre sont très étendus et s'appliquent aux moindres détails, limitant ainsi très étroitement la liberté d'action du concessionnaire. Nous ne signalerons que les principales applications de son droit de surveillance.

A moins d'autorisation expresse de sa part chaque train doit contenir des voitures de toute classe en nombre suffisant pour assurer le transport des voyageurs ; une circulaire du 8 mars 1905 rappelle cette prescription aux administrateurs des Compagnies, afin qu'ils prennent les dispositions nécessaires pour éviter l'envahissement des fourgons à bagages par la foule. C'est le Ministre qui, sur la proposition de la Compagnie, détermine le maximum du nombre des véhicules pour chaque genre de train transportant des voyageurs

(art. 17). C'est lui qui fixe le nombre des conducteurs et des garde-freins chargés d'accompagner chaque convoi. C'est lui qui donnera l'autorisation d'ajouter une seconde locomotive aux trains de voyageurs, sauf dans les cas prévus par l'article 20, cas dont les fonctionnaires du contrôle pourront se rendre compte en vérifiant des registres spéciaux tenus à cet effet dans les gares. C'est à lui qu'est conféré le droit d'interdire, dans les trains de voyageurs, le transport de certaines matières dangereuses ou insalubres (arrêté du 12 novembre 1897) Le Ministre a encore de nombreux pouvoirs qui sont indiqués dans les articles 16 à 24 du décret de 1901. A signaler que, pour l'éclairage et le chauffage des voitures, l'initiative des mesures à prendre appartient à la Compagnie; le Ministre n'a qu'à donner son approbation, il peut pourtant statuer directement quand il juge que les mesures prises ont été insuffisantes.

La sollicitude du Ministre à l'égard des voyageurs est sans bornes. Par une circulaire du 18 mars 1901, il invite les Compagnies à ne pas composer les trains rapides de voitures hétérogènes; il a ordonné que tous les convois soient pourvus d'une caisse de secours dont il se réserve d'approuver la composition. Dans une circulaire du 7 juillet 1904, rappelant les circulaires antérieures du 29 novembre 1887 et du 11 août 1890, il réclamait l'établissement de water-closets dans les trains marchant plus de deux heures sans stationnement de plus de dix minutes; les Compagnies, après avoir tenté l'emploi de fourgons transformés, demandèrent au Ministre d'atténuer la durée des dix minu-

tes ou d'allonger quelques stationnements insuffisants. Par une circulaire du 6 avril 1905, le Ministre refuse les modifications proposées et réclame l'établissement de wagons à couloirs. En présence d'une pareille sollicitude gouvernementale, on ne peut que s'estimer heureux d'être Français.

Mais quel est le fondement de l'intervention de l'Etat lorsqu'il s'agit d'assurer la commodité des voyageurs ? Ce ne peut être que l'article 9 de la loi du 11 juin 1842 qui donne au Ministre le droit de prendre des règlements « pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer ». C'est d'ailleurs la thèse qui fut soutenue devant la Cour de cassation et qui fut admise par elle dans un arrêt du 6 janvier 1848 (D. 48. 1. 42).

§ 4. — *Marche des trains*

La marche des trains est une des questions les plus importantes de l'exploitation technique. Ainsi que le disait le Ministre des travaux publics dans le rapport au roi, qui précède l'Ordonnance de 1846, « il faut que, » chaque jour, les Compagnies donnent au public, dans » chaque sens et à des heures de départ commodes, » un nombre de convois en rapport avec le nombre » des voyageurs qui circulent et avec l'importance des » relations établies. Les Compagnies, sans doute, sont » le plus souvent les meilleurs juges des besoins du » public à cet égard, mais quelquefois elles peuvent » se tromper dans leur appréciation, et le Gouverne- » ment doit avoir le droit de pourvoir à ce que cette

» appréciation peut offrir d'erroné ou d'incomplet.
» Une Compagnie, par exemple, peut quelquefois cher-
» cher, dans des vues d'économie, à concentrer la
» circulation dans un trop petit nombre de convois
» journaliers. Elle peut adopter des heures de départ
» et d'arrivée qui se combinent mal et qui même se
» combinent d'une manière dangereuse avec les heu-
» res de départ et d'arrivée des chemins d'embran-
» chement ou de prolongement. Dans ces différents
» cas et dans tous les autres qui peuvent se présen-
» ter, le droit comme le devoir de l'administration est
» de prendre et d'ordonner les modifications qu'elle
» jugerait nécessaires à la sûreté de la circulation et
» aux besoins du public ».

Mais en présence des pouvoirs que l'Administration s'arrogeait, les Compagnies n'ont pas tardé à faire entendre des protestations, car l'article 43 de l'Ordonnance décidait que les horaires devaient être soumis à l'approbation du Ministre; à cet effet, ils devaient lui être communiqués quinze jours au moins avant leur mise en exécution, ainsi que les ordres de service indiquant les heures de départ des convois ordinaires de toute sorte, les stations desservies et les horaires des arrêts. L'Administration pouvait prescrire toutes les modifications nécessaires pour la sûreté de la circulation ou les besoins du public. Les Compagnies contestèrent la légitimité de ces dispositions; elles se fondaient sur cette considération que, si l'horaire des trains intéresse la sécurité, leur nombre est surtout affaire d'exploitation commerciale, et qu'en les multipliant outre mesure sur une ligne on peut bouleverser l'équilibre des combinaï-

sons financières des concessionnaires. Malgré leurs protestations et malgré la consultation donnée par les membres les plus éminents du barreau de Paris, l'Administration maintint ses décisions.

Actuellement la question est bien définie, d'autant plus que, pour éviter toutes difficultés, l'Administration prend soin de spécifier dans les cahiers des charges l'étendue des droits ministériels que le décret de 1901 est venu encore aggraver. Aujourd'hui les horaires fixant la marche des trains ordinaires de toute espèce doivent être soumis à l'approbation du Ministre qui peut à toute époque — voilà l'innovation du règlement de 1901 — exiger les modifications qu'il juge utiles à la sûreté de la circulation et aux besoins du public. Pour veiller à l'application de ces prescriptions, les Compagnies sont tenues d'après l'article 42 du décret de 1901 d'avoir dans les gares désignées par le Ministre des registres sur lesquels sont consignés les retards des trains au delà des limites permises et les causes de ces retards ; grâce à ces registres, les fonctionnaires du contrôle peuvent s'assurer à tout moment du bon fonctionnement du service.

Les pouvoirs du Ministre, en principe absolus, sont parfois restreints par des conventions spéciales passées avec les compagnies concessionnaires. Ainsi, sur les lignes concédées en 1883, il a été décidé que le Ministre pourrait exiger au maximum autant de trains par jour dans chaque sens que la recette kilométrique locale contient de fois 3.000 francs, sans toutefois que le nombre des trains puisse descendre au-dessous de trois. Il a été également décidé que le Ministre ne peut imposer

aucun train entre dix heures du soir et six heures du matin tant que la recette n'aura pas atteint 15.000 francs par kilomètre, à moins que l'Etat ne prenne à sa charge les frais d'organisation du service de nuit. (Art. 13 des conventions avec l'Etat et l'Ouest ; art. 14 avec le Nord, le P.-L.-M. et le Midi ; art. 15 avec l'Orléans.)

Les autres pouvoirs du Ministre se trouvent indiqués dans le titre IV du décret du 1^{er} mars 1901. Signalons les principaux :

Il détermine pour les lignes à plusieurs voies celles de ces voies qui seront affectées à la circulation de chaque sens et pour les lignes à une voie les points de croisement (art. 25) ; il fixe les mesures propres à maintenir entre les trains qui se suivent l'intervalle de temps ou d'espace pour assurer la sécurité de la circulation (art. 27) ; il détermine, sur la proposition de la Compagnie, la vitesse maxima des trains sur chaque partie de la ligne ; il prend les mesures spéciales de précaution relatives à la circulation des trains sur les parties du chemin de fer qui offriraient un danger particulier (art. 29) ; c'est ainsi que, par une circulaire du 20 avril 1906, il prescrit que les trains doivent ralentir en entrant en gare à raison de l'existence sur une des voies principales de points délicats, tels que plaques tournantes, consignes, ou ordres prescrivant des ralentissements.

En ce qui concerne le nombre des signaux (art. 27) et des agents affectés à leur manœuvre (art. 31), les mesures de précautions à observer par les mécaniciens aux approches et aux passages des bifurcations, em-

branchements ou traversées des voies (art. 37), le ministre a le droit d'approuver les propositions faites par les Compagnies; il ne pourrait intervenir que s'il jugeait insuffisantes les dispositions prises. Signalons en terminant que, pour faciliter le contrôle, une circulaire du 16 août 1906 rappelant celle du 26 juillet 1905 prescrit à toutes les Compagnies d'employer les mêmes abréviations pour désigner les trains des mêmes catégories.

Appendice. — Accidents. — Lorsqu'un accident se produit sur une ligne, le service du contrôle doit en être prévenu; il se transporte sur les lieux et avertit le ministre par dépêche. Pour éviter certains abus, une circulaire du 25 janvier 1904 a décidé que, seuls, les accidents de trains ou de matériel, les inondations ou les éboulements seraient annoncés par voie télégraphique. Le service du contrôle envoie aussi des rapports qui, d'après une circulaire du 3 décembre 1906, doivent parvenir au ministre dans le délai d'un mois, sauf au cas où une longue enquête serait nécessaire.

CHAPITRE III

CONTROLE COMMERCIAL

Les pouvoirs du ministre peuvent, en ce qui concerne le contrôle commercial, porter sur deux points principaux : l'établissement des tarifs et leur application. Les droits du ministre relativement à l'établissement des tarifs constituent le droit d'homologation que nous allons étudier longuement ; nous examinerons ensuite de quelle façon s'exerce la surveillance de l'application des tarifs homologués et enfin nous terminerons notre exposé par l'étude des règles spéciales à certains tarifs et par l'étude des modifications proposées à l'exercice du droit d'homologation.

SECTION I

ETABLISSEMENT DES TARIFS

L'intervention de l'Etat en matière commerciale est moins facile à justifier qu'en matière technique. Dans ce dernier cas en effet l'Etat fonde son intervention sur son droit de police et sur la nécessité d'assurer la sécurité des voyageurs. Ici les droits de police ne suffisent plus à servir de fondement au contrôle de l'Etat ;

il semble de plus qu'en matière commerciale les Compagnies devraient être libres de prendre les mesures qu'elles jugent nécessaires, par suite du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Cependant à cause des répercussions que peut avoir le régime des tarifs sur la prospérité économique du pays, tout le monde reconnaît la nécessité d'une intervention de l'Etat dans l'établissement des taxes de transport. « L'Etat, dit M. Leroy-Beaulieu¹, doit se réserver une certaine juridiction élevée pour empêcher les coalitions, les brusques changements de tarif, comme il s'en produit aux Etats-Unis d'Amérique, les inégalités de traitements imposées aux producteurs qui se trouvent dans des conditions similaires. Ce droit supérieur de contrôle, l'Etat ne doit pas s'en dessaisir ». Mais les controverses deviennent très vives lorsqu'il s'agit de déterminer quel doit être ce droit de contrôle. Examinons ce qui se passe en France.

§ I. — *Du droit d'homologation*

La nécessité pour l'Etat d'intervenir dans la tarification des transports se fit sentir dès l'apparition des chemins de fer. Les premiers actes de concession, qu'ils aient été faits par décret du Pouvoir exécutif ou par le Pouvoir législatif, déterminaient des chiffres fermes pour les taxes à percevoir sur le public. La Commission parlementaire, nommée par M. Martin, Ministre des travaux publics, par arrêté des 28 octobre et 10 novembre 1837, pour examiner la solution à

¹ L'Etat moderne et ses fonctions, p. 209.

donner au problème de l'établissement des chemins de fer, eut, au cours de ses travaux, à s'occuper de la fixité et de la publicité des tarifs. Elle décida notamment que les tarifs seraient arrêtés par le Préfet du département dans lequel ils devaient être appliqués et que le Gouvernement conserverait le droit de les réviser ; seulement il ne pourrait user de ce droit que lorsque le revenu moyen établi par une période de quinze années consécutives serait de plus de 10 % du capital primitif ; un espace de quinze ans au moins devait séparer deux révisions successives. Les décisions de la Commission transformées en projet de loi furent soumises à la Chambre des Députés qui les rejeta. Malgré cet échec, une nouvelle Commission nommée en 1839 étudia à nouveau la question et ses décisions eurent cette fois plus de succès, puisqu'on les trouve reproduites dans les cahiers des charges annexés à la loi du 15 juillet 1840, pour les chemins de fer de Paris à Orléans et de Paris à Rouen. Mais c'est surtout l'Ordonnance du 15 novembre 1846, complémentaire de la loi du 15 juillet 1845, qui constitue le document fondamental en la matière qui nous occupe ; ses dispositions relatives à la perception des taxes et frais accessoires, n'ont pas été modifiées par le règlement de 1901 et sont, par conséquent, encore en vigueur. Aux termes de l'article 44 qui confirme le principe de l'intervention de l'Etat dans la fixation et l'application des tarifs de chemins de fer, « aucune taxe de quelque nature qu'elle soit ne pourra être perçue par la compagnie qu'en vertu d'une homologation du Ministre des travaux publics ».

En quoi consiste cette homologation ? Que faut-il entendre par là ? L'homologation est la sanction donnée par le Ministre des travaux publics au droit de faire payer les transports effectués par les Compagnies. Quelle est la limite de ce droit ? L'homologation devra-t-elle être nécessairement accordée quand les propositions faites par les Compagnies ne seront nullement contraires aux lois, règlements et cahiers des charges, ou bien le mot « homologation » employé par l'article 44 de l'Ordonnance de 1846 est-il synonyme du mot « approbation » employé par l'article 49, et le Ministre a-t-il le droit de proposer des modifications ?

Dès la promulgation de l'Ordonnance, les Compagnies se rangèrent à la première opinion dans une protestation qu'elles fondaient sur une consultation délibérée et signée par MM. Duvergier, Baroche, Paillet, Berryer, Odilon Barrot. A l'appui de leur thèse, elles faisaient notamment valoir qu'en contractant avec l'Etat, elles avaient entendu réserver leur indépendance commerciale et financière et qu'elles ne pouvaient reconnaître à l'Administration une autorité, même indirecte et mitigée, sur leurs tarifs sans engager leur avenir financier, sans compromettre leurs recettes, sans s'exposer à de cruelles déceptions, sans se dépouiller bénévolement de leurs droits¹. Les Compagnies firent encore entendre les mêmes protestations devant une Commission instituée en 1853 pour l'étude des mesures les plus propres à garantir la régularité et la sécurité de la circulation sur les chemins de fer. La Commission

¹ Picard ; Traité des chemins de fer, t. IV, p. 29.

les rejeta ; en 1857, le Conseil d'Etat leur fit subir le même sort.

De son côté, l'Administration avait toujours soutenu que l'homologation ne consistait pas en un simple droit d'enregistrement ; elle avait fait connaître son opinion à diverses reprises devant les Chambres législatives lorsque des objections avaient été élevées contre la faculté laissée aux concessionnaires de chemins de fer d'abaisser les tarifs, ce qui pouvait leur permettre de ruiner les entreprises rivales et de nuire ainsi aux intérêts généraux du pays ; elle avait alors répondu que le droit d'homologation qu'elle s'était réservé protégeait le public contre les abus du monopole. D'ailleurs, en 1857, le Ministre des travaux publics profita de l'occasion qui lui était offerte par le remaniement des cahiers des charges pour mettre en harmonie les clauses imposées successivement aux Compagnies pendant les trente années précédentes. Il avait d'abord eu l'idée de supprimer du nouveau texte le mot « homologation » qui prêtait à l'équivoque et de stipuler d'une façon précise qu'aucune modification ne pourrait être apportée aux tarifs autorisés sans l'approbation préalable de l'Administration supérieure. Le Conseil d'Etat, après avoir entendu les Compagnies, crut préférable de maintenir les termes anciens et le nouveau texte fut ainsi conçu : « La perception des tarifs modifiés ne » pourra avoir lieu qu'avec l'homologation de l'Administration supérieure conformément aux dispositions » de l'Ordonnance du 15 novembre 1846. » Le cahier des charges de 1857 a donc mis fin à toute controverse sur ce point. Les Compagnies qui l'ont accepté sont

obligées de se soumettre tant à la lettre qu'à l'esprit des nouvelles conventions : or il découle des débats parlementaires et du texte que l'homologation n'est pas une simple formalité d'enregistrement, mais un droit d'approbation ou de désapprobation de tous les tarifs.

Les Compagnies émirent pourtant la prétention d'établir une distinction entre le premier tarif fixé en exécution du cahier des charges et les modifications à un tarif dûment homologué. Elles admettaient bien, dans ce dernier cas, l'intervention du Ministre, mais elles lui refusaient tout droit d'intervenir en ce qui concerne le premier tarif établi pourvu qu'il fût conforme aux dispositions du cahier des charges; sans quoi, disaient-elles, il y aurait deux tarifs maxima : l'un fixé par le cahier des charges et l'autre déterminé arbitrairement par le Ministre des travaux publics, ce qui est inadmissible. Cette théorie n'a jamais été admise, car elle n'a pas de fondement; le texte de l'Ordonnance de 1846, qui prévoit les deux cas, exige chaque fois la même formalité d'homologation.

Le pouvoir d'homologation, ainsi défini, appartient, d'après le § 1^{er} de l'article 44 de l'Ordonnance, au Ministre des travaux publics; ce dernier a par suite une compétence spéciale, qui n'appartient à aucun autre organe du gouvernement. Son rôle « ne se borne » pas à constater que les tarifs sont compris dans les » limites fixées par les cahiers des charges, il n'est » point tenu de délivrer l'exéquatur après cette constatation matérielle. Son droit et son devoir sont, » au contraire, d'examiner la valeur du tarif, d'en

» peser les qualités et les défauts, de s'assurer que les
» propositions de la compagnie donnent satisfaction à
» l'intérêt public et quelles ne sont pas de nature à
» créer une concurrence abusive au regard d'entre-
« prises rivales de transport et, dans le cas contraire,
» de refuser l'homologation et d'opposer son veto ¹. »
On a parfois prétendu que le Ministre avait hésité sur
l'étendue de ses droits; on a notamment cité une cir-
culaire en date du 12 août 1865, relative à l'application
de la loi du 12 juillet de la même année sur les chemins
de fer d'intérêt local et dans laquelle le Ministre expli-
que aux préfets que l'homologation, à eux déléguée
par l'article 2 de cette loi, a pour objet de s'assurer
que les modifications de tarifs proposées par les Com-
pagnies ne constituent aucune dérogation aux disposi-
tions du cahier des charges. Ce n'est pas là une indi-
cation suffisante, car « en quoi ce commentaire de la
» loi sur les chemins de fer d'intérêt local peut il
» réagir sur le contrat passé entre l'Etat et les Compa-
» gnies d'intérêt général qui ont accepté le cahier des
» charges de 1857 ². »

Ce sont en effet les dispositions de ce cahier des
charges qui ont fixé définitivement les droits du Minis-
tre et les obligations des Compagnies. Celles ci doivent
soumettre à l'approbation ministérielle tous les chan-
gements qu'elles veulent faire aux prix autorisés et
réservent à l'Administration le pouvoir d'approuver ou
de ne pas approuver les tarifs proposés. On a soutenu
que les pouvoirs du Ministre allaient jusqu'à lui per-

¹ Picard; *op. cit.*, t. IV, p. 33

² Aucoc, *op. cit.*, t. III, p. 705

mettre d'imposer des modifications auxquelles les Compagnies n'auraient pas consenti. C'est là la thèse défendue dans un discours prononcé à la Chambre des députés le 20 mars 1877 par le Ministre des travaux publics, M. Christophle, qui s'appuyait sur le dernier paragraphe de l'article 49 de l'Ordonnance. Il y avait là une exagération manifeste que le Ministre ne tarda pas à reconnaître. C'était violer le principe très rationnel qui laisse aux Compagnies l'initiative de la tarification ; c'était instaurer le règne de l'arbitraire administratif et rompre l'équilibre harmonieux d'un système qui concilie l'autorité de l'Etat et l'initiative des concessionnaires.

§ 2.— *Initiative des propositions de modifications de tarifs*

La question de savoir à qui appartient l'initiative des modifications de tarifs légaux ne se pose pas ; c'est à la Compagnie qu'appartient exclusivement le droit de proposer le premier tarif d'application. L'Ordonnance de 1846 nous dit en effet dans son article 45 : « La Compagnie devra dresser un tableau des prix qu'elle a l'intention de percevoir » et dans son article 46 : « La Compagnie devra soumettre ses propositions au Ministre des travaux publics ». Le Ministre n'a donc pas le droit d'initiative, sauf dans un cas qui d'ailleurs ne se présentera probablement jamais. L'article 64 § 1 (ancien article 69) du cahier des charges déclare : « Dans tous les cas où, conformément aux dispositions du présent règlement, le Ministre devra statuer sur la proposition d'une Compagnie, la Compagnie sera tenue

de lui soumettre cette proposition dans le délai déterminé, faute de quoi le Ministre pourra statuer directement ».

Dès que le premier tarif, appelé aussi tarif général, est homologué, la Compagnie peut le percevoir tant que dure son droit de concession. L'Ordonnance de 1846 en effet, si elle indique les conditions d'homologation d'un tarif, ne mentionne nulle part la durée d'application de ce tarif. Pourtant cette question avait préoccupé le législateur puisque dans le cahier des charges annexé à la concession du chemin de fer de Montpellier à Cette¹, on trouve la clause suivante : si après 50 années il était reconnu que le dividende moyen des cinq dernières années avait excédé 10 % du capital engagé dans l'entreprise, le tarif devrait être diminué de manière à ramener à ce chiffre la répartition entre les actionnaires. Les grandes commissions de 1837 et 1838 avaient également admis le principe de la révision des tarifs. M. Dufaure, en 1844, essaya, dans une loi sur les chemins de fer, de faire insérer une clause portant que l'Etat pourrait, à toute époque, après l'expiration des dix premières années, réduire le maximum du tarif sur une ou plusieurs marchandises à charge de garantir à la Compagnie un certain revenu brut annuel ; sa proposition fut rejetée. Fut rejeté de même, le 7 août 1850, un amendement de M. Jules Grévy ainsi conçu : « L'Etat se réserve le droit d'apporter, pendant la durée des concessions, aux tarifs des chemins de fer de Tours à Nantes, d'Orléans à Bordeaux, les

¹ *Moniteur universel*, 10 mai 1836.

modifications qui seront exigées par l'intérêt public. Cette révision des tarifs ne pourra être faite que par une loi. » Au cours de la discussion, M. Bineau, Ministre des travaux publics, répondit que l'Etat était lié avec les Compagnies par un contrat et que la révision des tarifs, comme la demandait M. Grévy, était une chose « inique, monstrueuse, impossible ». Au moment de la refonte des cahiers des charges en 1857 la question ne fut pas soulevée; elle fut reprise lors de la discussion des conventions de 1883 par M. Lesguillier qui demanda, mais en vain, l'insertion d'une clause stipulant formellement le droit de révision des tarifs au profit de l'Administration.

Il résulte de tout cela que le premier tarif, une fois homologué par le Ministre, est applicable pendant toute la durée de la concession, mais les circonstances économiques peuvent exiger que les prix fixés soient modifiés; c'est pourquoi l'Ordonnance de 1846 a prévu le cas où des modifications seraient nécessaires. Il faut d'ailleurs remarquer que l'initiative des propositions de modifications appartient incontestablement aux Compagnies. En effet, l'article 49, dans son premier paragraphe, déclare : « Lorsque la Compagnie voudra apporter quelques modifications aux prix autorisés, elle en donnera avis au Ministre », de même l'article 48 du cahier des charges de 1857 dit : « Dans le cas où la Compagnie jugerait convenable soit pour le parcours total, soit pour le parcours partiel, d'abaisser avec ou sans condition... » Le Ministre ne possède donc pas le pouvoir de modifier les propositions qui lui sont soumises. Serait-il dépourvu de toute action si ces propo-

sitions ne remplissaient pas les conditions réclamées par la sécurité publique et l'intérêt général ? L'article 64 du décret de 1901 a complété sur ce point l'Ordonnance de 1846 en décidant : « si le Ministre pense qu'il y a lieu de modifier la proposition de la Compagnie il devra, sauf le cas d'urgence, entendre la Compagnie avant de prescrire les modifications. » Le Ministre possède donc certains droits mais peu étendus, car ils s'appliquent seulement aux cas où les Compagnies sont tenues de soumettre des propositions, ce qui n'a lieu que pour le premier tarif d'application. Exceptionnellement le Ministre possède le droit d'initiative ; c'est dans l'hypothèse prévue par le dernier alinéa de l'article 42 du cahier des charges : « Dans le cas où le prix de l'hectolitre de blé s'élèverait sur le marché régulateur d. . . à 20 francs ou au-dessus, le gouvernement pourra exiger de la Compagnie que le tarif du transport des blés, grains, riz, maïs et légumes farineux, péage compris, ne puisse s'élever, au maximum, qu'à sept centimes par tonne et par kilomètre ». Cette disposition destinée à remédier aux disettes n'a jamais été appliquée, car les Compagnies, ces années-là, ont toujours abaissé leurs tarifs au dessous de ce taux.

Cependant, il est bien certain que le Ministre peut user de l'influence que lui donnent et son titre de représentant des intérêts généraux du pays et son pouvoir de contrôle pour amener les Compagnies à lui faire les propositions de modifications qui lui paraissent nécessaires ; il est mieux renseigné que personne sur les besoins du commerce et de l'industrie. Il use assez souvent de cette faculté d'instigation dont le but et

la portée nous sont révélés par deux circulaires. Dans la première, datée du 28 octobre 1903, le Ministre expose aux Compagnies les décisions du Comité consultatif sur les modifications à apporter à tel ou tel tarif dans l'intérêt du public et ajoute : « Je vous prie de rechercher, de concert avec les autres Compagnies, les modifications qu'il serait possible d'apporter au barème du tarif des denrées dans le sens d'un notable abaissement... Je vous serai obligé de me faire connaître le plus promptement possible, le résultat de vos études à ce sujet. » Dans la deuxième, en date du 25 juin 1904, le Ministre demande aux Compagnies d'établir des tarifs communs avec les entreprises de navigation pour assurer à notre pavillon un avantage sérieux dans la concurrence internationale. La circulaire se termine ainsi : « Suivant la demande du Ministre du commerce je vous signale l'utilité de la création de tarifs de cette nature dans les cas où il est possible d'en concerter avec nos Compagnies de navigation, et je vous prie d'étudier des propositions afin de donner à ce point de vue la plus large satisfaction à notre commerce d'exportation et à notre marine marchande. » Le Ministre possède, à l'égard de certains tarifs, des droits plus directs ; nous les étudierons plus loin, en même temps que les règles spéciales à ces tarifs exceptionnels.

En résumé « aux concessionnaires appartient l'initiative, au gouvernement un droit de veto. L'initiative aux mains des Compagnies leur permet de chercher les combinaisons les plus productives en même temps que les plus satisfaisantes pour la masse des intérêts engagés. Le veto aux mains du gouvernement lui

» permet d'empêcher les combinaisons abusives qui
» lèseraient l'intérêt public et blesseraient l'équité¹. »

§ 3. — *Procédure à suivre pour l'homologation des tarifs*

Quelles sont maintenant les mesures prises par l'Administration pour porter à la connaissance de ceux qu'elle représente les tarifs adoptés ? En d'autres termes, quelle est la procédure à suivre pour l'homologation des tarifs ? Avant la mise en exploitation ou pendant son cours, les Compagnies, désireuses de percevoir un tarif, même celui du cahier des charges, ou de modifier un tarif déjà homologué, devront en faire la proposition au Ministre des Travaux Publics ; elles l'avertiront, en outre, qu'un exemplaire de cette proposition a été envoyé aux préfets des départements traversés et au service du contrôle. Deux circulaires, des 30 juillet 1859 et 18 août 1860, ont décidé que les Compagnies enverraient également un exemplaire du tarif à modifier où seront indiqués en rouge les changements à apporter ; cet exemplaire sera aussi accompagné d'une note faisant ressortir la base kilométrique et les motifs de la modification.

L'Administration, ainsi mise au courant des désirs ou des besoins de la Compagnie, avant de prendre une décision définitive, a le devoir de demander son avis au principal intéressé, c'est-à-dire au public. Les nouveaux tarifs, en effet, ne seront pas appliqués sans amener quelque troubles dans les relations commerciales ; de là, la nécessité de savoir comment le public les juge.

¹ Aucoc ; *op. cit* , t. III, p. 707.

Cette consultation quasi nationale s'opérera de plusieurs façons : par l'affichage, par la provocation des observations des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des Arts et Manufactures ; par l'instruction par le service du contrôle et l'acceptation par le Comité consultatif.

I. De l'affichage. — « Le public sera prévenu par des affiches des changements soumis à l'approbation des Ministres » (art. 49 § 2). Le mode d'affichage se trouve déterminé par l'article 48 qui exige que les tableaux des taxes et frais accessoires approuvés soient constamment affichés dans les lieux les plus apparents des gares et stations. La Cour de Cassation a décidé dans plusieurs arrêts que la Compagnie pouvait se contenter, lorsque l'affichage complet des tarifs présentait des inconvénients, de déposer dans les gares et stations des livrets contenant tous les renseignements désirables et de faire placarder des affiches sommaires indiquant le dépôt de ces livrets.

Les affiches doivent contenir *in extenso* toutes les taxes nouvelles dont l'homologation est demandée (circulaire du 26 décembre 1887) ; elles sont indispensables et ne peuvent pas être remplacées par des insertions dans les journaux de la localité¹. Une circulaire du 7 janvier 1893 a complété la publicité en décidant que le *Journal Officiel* publierait tous les lundis les propositions de tarifs, ainsi que les homologations de ces propositions. La durée de l'affichage est déterminée par l'article 49 de l'Ordonnance de 1846 : « A l'expi-

¹ Colmar, 9 déc. 1862. — D., 63, 2, 44.

ration du mois à partir de la date de l'affiche, lesdites taxes pourront être perçues si dans cet intervalle le Ministre des travaux publics les a homologuées », et par l'article 48 du cahier des charges : « Toute modification de tarif proposée par la Compagnie sera annoncée un mois d'avance par des affiches. » Tout projet de modifications de tarifs doit donc être porté à la connaissance du public un mois avant son application ; les formalités ont été considérablement réduites pour les trains de voyageurs exceptionnels ; il suffit d'avertir le Ministre ou le service du contrôle huit jours à l'avance. Pour les tarifs de transit et d'exportation, il y a des règles spéciales que nous verrons plus loin.

II. Communication aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures. — Sagement l'Administration avait ordonné le délai d'un mois afin que le public pût présenter ses observations ; mais les intéressés ne se préoccupaient guère d'examiner les questions soulevées par les nouveaux tarifs, aussi a-t-on senti le besoin de prendre l'avis de certains corps plus spécialement aptes à étudier les taxes nouvelles. C'est pourquoi les circulaires du 15 février 1862 et du 23 août 1875 prescrivaient aux préfets : « de consulter les Chambres de commerce de leur département mais seulement dans les cas où les propositions intéresseraient les industriels ou négociants des localités situées dans le ressort desdites Chambres ». La circulaire du 23 juillet 1880 a généralisé le mode d'enquête en décidant la création et l'envoi gratuit à toutes les Chambres de commerce et Chambres consultatives des arts et manu-

factures d'un bulletin hebdomadaire relatant sans exception les propositions de tarifs soumises au Ministère pendant le cours de la semaine. D'abord les Compagnies soumettent leurs propositions aux préfets qui les font ensuite parvenir aux Chambres de Commerce et consultatives de leur département ; peu à peu elles prirent l'habitude d'avertir directement les Chambres intéressées. Une circulaire du 20 juin 1902 a admis cette façon d'agir qui a pour effet d'activer l'instruction des modifications de tarifs.

III. Instruction par le contrôle et par le Comité consultatif des chemins de fer. — L'Administration, de son côté, procède à une enquête sur l'opportunité des modifications proposées ; c'est au service du contrôle commercial que cette enquête est confiée. Nous avons vu qu'il existait un directeur du contrôle commercial pour l'ensemble des réseaux d'intérêt général (décret du 11 décembre 1901). Le directeur a sous ses ordres des inspecteurs qui ont pour mission de recueillir tous les témoignages, non seulement ceux des négociants, des simples particuliers ou des comités de défense commerciale, des syndicats professionnels, mais encore ceux des administrations publiques qui, par leur rôle, peuvent les renseigner. Ils doivent vérifier que, par les tarifs proposés, telle région ne sera pas favorisée au détriment de telle autre ; ils sont aussi chargés de comparer les taxes proposées, non seulement à celles qui sont en vigueur, mais encore à celles qui sont supportées par les mêmes objets provenant d'autres centres industriels ; ils signalent les tarifs dont la mise en vigueur entraînerait la ruine de la batellerie. Ils

doivent surtout étudier les effets que les nouveaux tarifs peuvent avoir au point de vue de la concurrence sur les produits étrangers et sur les produits similaires français, indiquer les mesures à prendre pour favoriser ces derniers, rechercher si les nouvelles taxes ne portent aucune atteinte aux résultats des droits de douane. Les inspecteurs doivent transmettre leurs observations au Ministre dans les quinze jours qui suivent la communication des propositions des Compagnies; ils adressent un rapport sommaire au cas où ils sont empêchés par les circonstances de s'acquitter de leur tâche dans le délai fixé.

Le dossier de l'instruction est alors communiqué au Comité consultatif des chemins de fer. Le Comité délibère dans les formes que nous avons déjà étudiées et donne son avis qui est transmis au Ministre avec le dossier de l'affaire. Le Ministre des travaux publics statue en dernier ressort.

SECTION II

APPLICATION DES TARIFS

Les tarifs, une fois homologués, vont être mis en application. Nous allons examiner successivement la mise en exécution des tarifs acceptés par le Ministre, leur durée d'application, la surveillance de leur application.

§ 1. — *Mise en exécution des tarifs homologués*

La décision du Ministre est notifiée, dans les vingt-quatre heures, aux Compagnies par l'intermédiaire

d'un agent du contrôle, le plus souvent un commissaire de surveillance, qui doit adresser au Ministre un procès-verbal de constat. Les directeurs des Compagnies, à leur tour, avertissent immédiatement leurs employés afin que les décisions nouvelles soient portées de suite à la connaissance du public. Le public sera renseigné par voie d'affiches qui seront placées dans les gares et stations et y resteront exposées jusqu'au moment où le tarif qu'elles contiennent cessera d'être en vigueur. Les affiches peuvent être remplacées par des livrets à condition que ceux-ci soient toujours communiqués aux personnes désireuses de les consulter. Circulaire du 26 décembre 1887.) Les expéditeurs peuvent trouver des renseignements en dehors des gares dans le Recueil-Chaix qui, bien que simplement officieux, constitue un organe de publicité fort bien renseigné. La circulaire du 7 janvier 1893 ordonnant l'insertion au *Journal Officiel* des tarifs homologués a constitué un recueil officiel.

Après avis donné au public, la perception des taxes modifiées devient légitime par le seul fait de leur homologation par l'Administration supérieure (art. 49 de l'Ordonnance de 1846 et art. 48 du cahier des charges). Cette perception avait lieu très souvent le lendemain de l'homologation, car les longueurs de l'enquête administrative avaient rempli tout le délai fixé pour l'affichage. Pour remédier aux inconvénients d'un pareil système, les Ministres avaient pris l'habitude d'introduire une clause fixant un délai pour la mise en perception des tarifs nouveaux. Deux circulaires des 28 septembre et 1^{er} décembre 1888 ont géné-

ralisé cette mesure en décidant que les tarifs homologués seraient applicables dans un délai maximum de quinze jours s'il s'agissait d'un tarif propre à un seul réseau, d'un mois s'il s'agissait d'un tarif commun à deux ou à plusieurs compagnies françaises. S'il s'agit d'un tarif commun à des compagnies françaises et à des compagnies étrangères, l'application ne peut avoir lieu qu'après entente entre lesdites compagnies. Notons que lorsque l'homologation est donnée sous réserves, elle ne devient définitive et par suite la perception n'est possible que lorsque les compagnies ont acquiescé aux réserves ou en ont obtenu le retrait ; le *Journal Officiel* n'en fait mention que le jour où cet acquiescement est effectué et ce jour sert de point de départ au délai de la mise en application. Enfin, pour mieux connaître la date exacte de cette mise en application, le Ministre, par une circulaire du 18 mars 1902, a prescrit aux Compagnies de lui notifier cette date soit en lui accusant réception de sa décision homologative si elle ne contient pas de réserves, soit en lui adressant l'acquiescement aux réserves dans le cas contraire.

Les diverses circulaires, que nous venons d'étudier, ont modifié sur ce point l'Ordonnance de 1846 qui avait confondu, dans une même période d'un mois, le délai d'affichage d'une proposition de taxes et celui de la mise en application des tarifs homologués. Le délai de quinze jours ou d'un mois qu'elles fixent n'a pas paru suffisant à M. Mirman qui a déposé à la Chambre des députés, le 23 janvier 1899, une proposition ainsi conçue : « Nulle modification portant

aggravation des tarifs tant généraux qu'accessoires sur les chemins de fer ne pourra être appliquée que trois mois après la publication à l'*Officiel* de l'arrêté du Ministre qui en aurait fait connaître les termes. » Déjà, avec le système actuel l'instruction, au moins pour les tarifs ordinaires, se prolonge pendant de longs mois après l'expiration du délai d'affichage. La proposition de M. Mirman aurait eu pour effet d'aggraver ce fâcheux état de choses, aussi n'a-t-elle pas été adoptée. Deux circulaires des 31 octobre 1855 et 10 mars 1859 ont d'ailleurs donné au Ministre le droit d'autoriser la mise en application provisoire des tarifs avant de connaître les résultats de l'instruction à laquelle les propositions sont soumises. En 1861, un arrêté du 5 novembre avait créé une commission chargée d'étudier les moyens de simplifier et d'activer la mise en perception des propositions de tarifs. La commission demanda : « Qu'à l'avenir l'homologation des tarifs ne fût plus subordonné à une instruction préalable de l'Administration ; que les Compagnies, en conséquence, ne fussent plus tenues qu'à l'envoi d'un exemplaire de l'affiché à l'Administration centrale et à l'ingénieur de l'Etat chargé du contrôle ;

» Que l'instruction administrative ne s'effectuât que dans le cas où, soit les tarifs nouveaux, soit les modifications de tarifs anciens, auraient soulevé des réclamations que l'Administration supposerait dignes d'être prises en considération ;

» Que la perception des taxes eût lieu de plein droit à l'expiration du délai légal d'un mois prescrit pour l'application et l'affichage, sauf le cas qui vient d'être

prévu.» Cette réforme, qui supprimait l'instruction préalable, fut critiquée par les Chambres de commerce, les Compagnies et l'Administration elle-même; elle fut repoussée.

§ 2. — *Durée d'application des tarifs homologués*

Les tarifs homologués ont force de loi pour et contre les Compagnies: nul n'est présumé en ignorer les dispositions; il n'est permis ni aux Compagnies ni aux tiers qui traitent avec elles d'y déroger par des conventions particulières, ils doivent être appliqués et exécutés à la lettre. Ces conséquences de l'homologation ont été à maintes reprises rappelées par l'autorité judiciaire; en effet de 1868 à 1886 M. Picard ne signale pas moins de cinquante-un arrêts de la Cour de cassation reconnaissant qu'un tarif homologué a force de loi¹.

Pendant combien de temps le tarif conservera-t-il sa validité? Théoriquement le tarif homologué aura une durée illimitée et seules les Compagnies, nous l'avons relaté plus haut, ont le droit d'initiative des modifications; il est vrai qu'elles auront souvent tout intérêt à proposer des réformes, mais qu'arriverait-il si elles refusaient de modifier des tarifs nuisibles au public mais avantageux pour elles? L'Administration est-elle tout à fait désarmée et, si elle n'a pas le droit de proposer des modifications, ne peut-elle pas du moins retirer l'homologation déjà accordée? En droit

¹ Picard; *op. cit*, t. IV, p. 76.

aucun texte ne lui confère de tels pouvoirs. Doit-on en conclure que l'homologation est définitive et ne peut plus être révoquée ? La rigueur des principes ne permet pas d'autre solution, mais l'Administration des travaux publics affirme depuis longtemps son droit de n'accorder que des autorisations provisoires toujours susceptibles de retrait.

L'homologation provisoire des tarifs a son origine dans une circulaire ministérielle du 31 octobre 1855, qui avait pour but de faire bénéficier le public des nouveaux tarifs reconnus avantageux avant la fin de l'instruction pour l'homologation définitive. Mais en 1857, le Ministre émit la prétention de ne plus délivrer que des homologations provisoires ; les Compagnies, menacées dans leurs droits, s'adressèrent à l'autorité judiciaire qui jugea « qu'il ne peut être admis que le Ministre ayant le droit de donner une autorisation définitive à un tarif ou à un traité ne puisse en donner une provisoire ». Cette mesure, en réservant l'examen et les enseignements de l'expérience, est, au contraire, toute dans l'intérêt du public et elle n'est qu'un usage prudent et réservé de l'autorité donnée à l'Administration ¹. En fait, l'Administration continua à s'arroger le droit de retirer l'homologation ; elle eût pu faire insérer ses pouvoirs dans des textes, notamment dans les cahiers des charges de 1857, elle ne le fit pas. Cette pratique, dont la légalité est loin d'être irréprochable, a fini pourtant par être admise par les Compagnies qui, après bien des hésitations, ont déclaré

¹ Palaa ; Dictionnaire des chemins de fer, t. II, p. 60.

officiellement en 1880 « qu'elles ne contesteraient point au Ministre la faculté de rapporter les homologations qui n'auraient été accordées qu'à titre provisoire ». Le retrait, d'ailleurs, sera entouré des mêmes formalités que l'homologation elle-même, c'est-à-dire : consultation des Chambres de commerce, enquête du service de contrôle et du comité consultatif, publication du projet pendant un mois. Ces diverses mesures, qui résultent d'une dépêche de M. Varroy, Ministre des travaux publics, en date du 24 mars 1880, constituent de sérieuses garanties pour le public et pour les Compagnies en leur permettant de donner leur avis sur l'opportunité du retrait.

Les Compagnies, de leur côté, ont essayé de présenter à l'homologation ministérielle des tarifs temporaires, c'est-à-dire valables pour une période déterminée, au terme de laquelle ils devaient disparaître de plein droit si une proposition nouvelle, tendant à les faire proroger, n'était pas présentée. L'Administration a refusé, en général, d'homologuer ces tarifs temporaires comme contraires au maintien de la stabilité des taxes. Pourtant elle a fait certaines exceptions et admis parfois la présentation de ces tarifs temporaires. On peut citer comme exemples diverses taxes mises en vigueur en 1853, 1868 et 1873 pour le transport à prix réduit des céréales à la suite de l'insuffisance des récoltes en France.

Il résulte de tout ce qui précède qu'un tarif homologué est valable tant qu'une nouvelle décision n'est pas intervenue pour le faire disparaître. Les Compagnies appliqueront donc la taxe dont la perception a été

autorisée par le Ministre ; elles ont, avons-nous vu, le droit de proposer des modifications. Peuvent elles user de cette faculté à tout moment ? Leur accorder un tel pouvoir serait risquer de jeter le désarroi dans les relations commerciales à cause de l'excessive mobilité possible des tarifs. Aussi de très bonne heure le législateur a-t-il senti la nécessité d'intervenir sur ce point. De longs détails s'engagèrent devant les Chambres qui finirent par voter, en 1844, un amendement de M. Muret de Bort, fixant à trois mois pour les voyageurs et à un an pour les marchandises le délai pendant lequel les taxes abaissées ne pourraient être relevées. Cet amendement complété est devenu l'article 48 du cahier des charges. La Commission d'enquête de 1863 trouva ces délais trop longs et en demanda la réduction ; l'Administration refusa pour des raisons excellentes que l'on trouve insérées dans une circulaire du 1^{er} février 1864 : « L'Administration ne peut oublier les considérations d'intérêt général qui ont dicté cette mesure ; placée comme elle l'est pour recueillir toutes les réclamations du public, elle ne saurait perdre de vue qu'une des causes les plus fréquentes de plaintes est la mobilité des tarifs et les oscillations dont ils sont l'objet. Cette mobilité ne pourrait qu'être augmentée par la fixation d'un délai nouveau pour les relèvements et constituerait une arme puissante entre les mains des Compagnies vis à-vis de la concurrence des autres moyens de transport. »

L'article 48 du cahier des charges limite donc le pouvoir des Compagnies. L'Administration a cependant consenti, en 1896, à une exception en faveur des

tarifs de saison. On nomme ainsi des tarifs qui n'ont qu'une durée de six mois ou qui, ayant une durée de plus d'un an, comportent dans la même année des prix qui varient selon les saisons. Le Ministre avait toujours refusé d'homologuer ces sortes de taxes quel qu'en fût l'objet ; la reconnaissance de ces combinaisons est pourtant fort utile, car les tarifs de saisons rendent des services signalés au commerce et à l'industrie et même aux Compagnies de chemins de fer ; ils permettent de développer le trafic de certains produits de peu de valeur, en établissant, pour la saison, où les Compagnies ont du matériel inutilisé, des prix qu'elles ne pourraient faire jouer toute l'année. A part cette exception, les termes de l'article 48 sont formels et limitent étroitement les droits des Compagnies.

En est-il de même pour les droits du Ministre ? La question est assez discutée. MM. Sarrut, Féraud-Giraud, Picard, déclarent arbitraire l'extension des clauses de l'article 48, car, disent-ils, cet article a été édicté par défiance à l'égard des Compagnies et non par défiance à l'égard du Ministre. Mais un pareil système pourrait avoir pour effet d'entraîner cette mobilité des tarifs que le législateur voulait éviter à tout prix. C'est pourquoi l'opinion de M. Aucoc nous paraît préférable lorsque cet auteur combat la théorie précédente et soutient que l'article 48 et ses sages prescriptions s'appliquent, alors même que le relèvement des tarifs est imputable à la seule volonté du Ministre et non plus au consentement mutuel de l'Administration et de la Compagnie.

Telle est d'ailleurs la doctrine de l'Administration très nettement indiquée dans la réponse du Ministre,

M. Varrôy, lors des négociations intervenues à propos des homologations provisoires : « Le tarif supprimé par retrait de l'homologation cessera d'être appliqué après l'expiration des délais fixés par l'article 48 du cahier des charges. »

Signalons que le retrait de l'homologation accordée à un tarif général aurait pour effet de faire revivre le tarif maximum inséré au cahier des charges sous réserve du droit, pour la Compagnie, de proposer de nouvelles taxes. Si c'est un tarif spécial qui est rapporté, il faudra appliquer le tarif général pour l'ensemble du réseau ou les autres tarifs spéciaux dont pourrait bénéficier la même marchandise.

§ 3. — *Surveillance de l'application des tarifs*

L'Administration considérerait son rôle comme incomplet si elle se bornait à homologuer les tarifs ; elle s'est de plus réservé le droit de surveiller leur application et elle a pour objet principal de présider à la stricte observation du principe de l'égalité des taxes.

Après l'accomplissement des formalités de l'homologation, les tarifs ont force de loi, c'est ce que l'on peut déduire des termes de l'article 76 du décret 1901, qui punit d'une sanction pénale « les contraventions au présent règlement et aux décisions rendues par le Ministre des travaux publics pour l'exécution dudit règlement ». Les dérogations des Compagnies aux taxes obligatoires consisteraient le plus souvent en traitements de faveur accordés à certaines personnes ou à certaines industries, d'où la nécessité d'interdire

expressément toute infraction au principe de l'égalité des taxes. Cette nécessité était telle, d'après l'Administration, que nous trouvons, dans de nombreux textes, des dispositions destinées à empêcher toute violation de principe. Ainsi les paragraphes 4 et 5 de l'article 48 du cahier des charges déclarent que : « la perception des taxes doit se faire indistinctement et sans aucune faveur. Tout traité particulier qui aurait pour effet d'accorder à un ou plusieurs expéditeurs une réduction sur les tarifs approuvés est formellement interdit ». L'article 49 du cahier des charges prohibe également les tours de faveur dans le transport des voyageurs et des marchandises confiées aux Compagnies. Il en est de même de l'article 53 qui interdit aux concessionnaires de passer avec des entreprises de transport par terre ou par eau des traités leur accordant directement ou indirectement des avantages spéciaux. Les concessionnaires, outre la sanction pénale, pourraient être actionnés en dommages-intérêts par les tiers qui auraient été lésés par les traités ainsi passés. De nombreux arrêts ont affirmé ce principe. (Voir D. 71. 1. 115. — D. 78. 1. 488. — D. 84. 1. 233.)

SECTION III

RÈGLES SPÉCIALES A CERTAINS TARIFS

Les principes que nous venons d'exposer dans les sections précédentes, sont ceux qui s'appliquent normalement ; ils comportent pourtant certaines dérogations que nous devons signaler :

I. — *Billets à prix réduit* délivrés en dehors des tarifs ordinaires de voyageurs. — Il s'agit de billets délivrés à l'occasion de circonstances imprévues : fêtes, expositions, concours, pèlerinages, trains de plaisir de toute sorte. Afin de permettre aux Compagnies d'établir à temps des tarifs réduits favorables à la fois à elles-mêmes et aux voyageurs, l'Administration a renoncé à ses droits ordinaires, elle a simplifié les formalités habituelles de l'homologation et décidé que les Compagnies doivent simplement avertir huit jours à l'avance le Ministre des travaux publics. C'est là l'objet de deux circulaires des 22 novembre 1872 et 27 juin 1881 qui proclament, en outre, le droit du Ministre d'opposer son veto aux tarifs proposés.

L'Administration se réserve même le droit de désigner les personnes auxquelles les réductions de tarifs peuvent être consenties ; c'est ainsi qu'une circulaire du 1^{er} décembre 1902 invite les Compagnies à n'accorder aucune faveur aux membres des congrégations religieuses, sauf aux congréganistes enseignants ou attachés aux hôpitaux de l'armée et de la marine.

II. — *Tarifs exceptionnels et frais accessoires*. — Par tarifs exceptionnels, on entend un certain nombre de taxes applicables à des produits spéciaux tels que des matières inflammables ou explosifs, objets encombrants, métaux précieux, valeurs, petits colis, masses indivisibles pesant plus de cinq mille kilogrammes. On doit y joindre le prix des places de luxe dans les trains de voyageurs.

D'après l'article 51 du cahier des charges, les frais

accessoires sont ceux qui ne sont pas mentionnés dans les tarifs et qui par conséquent s'ajoutent au prix du transport et au péage. Ils comprennent les frais de déchargement et de magasinage dans les gares et les magasins du chemin de fer. On peut en rapprocher les tarifs de factage et de camionnage non seulement dans le cas où ce service est obligatoire pour le concessionnaire, aux termes de l'article 52 du cahier des charges, mais encore d'après la jurisprudence lorsqu'il est organisé par la Compagnie de son plein gré.

Pour les tarifs exceptionnels comme pour les frais accessoires au droit d'homologation est substitué un véritable droit de décision. D'après les articles 46, 47, 51, 52, du cahier des charges, c'est en effet le Ministre qui, sur les propositions des Compagnies, fixe lui-même le montant de ces taxes. Sans doute il est tenu de prendre l'avis des Compagnies intéressées, mais il n'est pas tenu de le suivre; aussi il a le droit de modifier à son gré les propositions qui lui sont soumises. D'après les cahiers des charges, ces tarifs devraient être modifiés tous les ans; en pratique, ces tarifs restent en vigueur jusqu'au jour où le public ou les concessionnaires en demandent la révision.

III — *Tarifs de transit et tarifs de pénétration* — Si les longues formalités de l'homologation des tarifs intérieurs sont le plus souvent justifiées par le désir de rechercher la solution la plus conforme aux intérêts du public, elles offrent au contraire de graves inconvénients pour le trafic de transit. Ici, en effet une lutte très active existe entre les compagnies françaises et

étrangères, chacune d'elles faisant ses efforts pour accaparer le transport en transit en accordant aux transporteurs les plus gros avantages. Or, beaucoup de compagnies étrangères sont dotées, en matière de tarifs, d'une liberté plus grande que celle qui appartient aux compagnies françaises. Aussi pour que ces dernières ne se trouvent pas dans un état d'infériorité par trop manifeste, pour qu'elles puissent résister victorieusement à la concurrence étrangère, l'Administration a consenti à déroger aux formalités ordinaires de l'homologation ; de là le décret en forme de règlement administratif du 26 avril 1862 qui s'occupe également des tarifs d'exportation.

D'après l'article 2 de ce texte, les Compagnies ne sont soumises à aucun délai, à aucune formalité d'affichage, soit pour appliquer les taxes réduites, soit pour opérer dans les limites fixées par leur cahier des charges le relèvement des prix abaissés. Elles sont simplement tenues de communiquer au Ministre les prix et conditions applicables aux transports en transit et à informer le public par affiches ; le Ministre peut, à toute époque, en interdire l'application. A noter que ces tarifs sont soumis par l'article 3 à certaines conditions ; ils doivent être établis sous forme de prix fait, c'est-à-dire indiquer pour chaque espèce de marchandise un prix total unique par tonne comprenant le péage, le transport et les frais accessoires de toute nature de la frontière d'entrée à la frontière de sortie.

Les tarifs de transit n'intéressent généralement que fort peu le commerce intérieur ; ils ont, au contraire, une répercussion sensible sur le commerce maritime.

Une concurrence très active existe entre les divers ports français ; chacun essayant d'augmenter son trafic en accaparant le plus possible de transit. Afin d'enrayer ce mouvement de lutte qui pouvait être préjudiciable, l'article 3 prohibait toute inégalité de tarifs pour les ports de mer appartenant à un même réseau et situés sur le même littoral. Il y avait un excès dans cette assimilation de tous les ports d'un même réseau, aussi un décret du 1^{er} août 1864 lui a substitué un groupement par région plus conforme à la nature des tarifs de transit et a décidé que tous les ports d'une même région constitueraient un tout jouissant des mêmes avantages. Ces avantages sont, en général, assez minimes ; il pourrait arriver cependant que, grâce à eux, les produits étrangers soient favorisés au détriment des produits français : aussi un pareil système a-t-il provoqué de vives protestations de la part de nos producteurs nationaux qui se prétendaient lésés. Sans doute, le Ministre pouvait bien refuser l'homologation, mais c'était là un moyen bien énergique, surtout quand les tarifs établis avaient pour effet d'augmenter, dans de notables proportions, le commerce maritime.

Un pareil régime demandait des modifications susceptibles de satisfaire, dans la mesure du possible, les parties intéressées. Ces modifications ont été réalisées par les Compagnies elles-mêmes en 1883 ; lors de la discussion des conventions financières, elles se sont engagées par lettres officielles à appliquer, quand elles en seront requises par le Ministre, les prix créés par le transit « aux expéditions faites sur l'étranger par toutes les gares intermédiaires entre les deux gares

d'entrée et de sortie, et même par toutes les gares situées sur les embranchements de part et d'autre de l'itinéraire direct dans une zone de cinquante kilomètres pourvu que, dans ce dernier cas, le parcours de la gare expéditrice à la gare de sortie ne soit pas plus long que le parcours total en transit de la gare d'entrée à la gare de sortie ».

L'inconvénient que nous venons de signaler était encore plus grand en ce qui concerne les tarifs dits de pénétration. Pour augmenter leur trafic grâce à l'importation étrangère, il arrivait parfois que les Compagnies consentaient aux producteurs étrangers des tarifs avantageux qui avaient pour effet, disait-on, de mettre notre production nationale hors d'état de lutter victorieusement contre la concurrence extérieure. Cette façon d'agir souleva de violentes attaques contre les Compagnies auxquelles on reprocha de faire œuvre antipatriotique par les facilités qu'elles accordaient aux producteurs étrangers. Les Compagnies ont toujours protesté contre cette accusation. (Voir un article de M. G. Noblemaire dans la *Revue des Deux-Mondes*, novembre 1890.) Elles ont répondu qu'elles n'abaissaient les prix à l'importation que dans un cas : lorsqu'elles avaient à combattre une entreprise concurrente offrant un prix plus avantageux que celui de leur tarif intérieur ; elles ont d'ailleurs, en 1883, admis également l'initiative du Ministre en cette matière. Dans les mêmes lettres que nous citons, il y a quelques instants, elle déclaraient « se mettre à la disposition de l'Administration pour modifier toute combinaison de prix dont l'effet pourrait être d'altérer les conditions

économiques résultant de notre tarif douanier, sous la seule réserve que les marchandises visées ne soient pas importées en France à plus bas prix par d'autres voies de transport. » Ici, comme en matière de tarifs de transit, les droits du Ministre ne se bornent plus à l'acceptation ou au rejet des propositions de taxe. Le Ministre peut, en se conformant à la clause restrictive indiquée par les Compagnies, mettre le concessionnaire en demeure de modifier le tarif tout en laissant subsister les parties qui ne peuvent préjudicier au commerce national, il peut même se substituer à lui lorsque l'accord est impossible. La procédure est alors la suivante : le Ministre doit faire examiner la question par une commission qui comprend parmi ses membres des représentants des Compagnies avec voix délibérative. Si la commission donne tort à la Compagnie, on procède à une nouvelle délibération dans les deux mois. Après quoi la question est définitivement tranchée par le Ministre.

IV.— *Tarifs d'exportation.* — Il est parfois arrivé que les Compagnies pour favoriser les exportations consentissent aux exportateurs des tarifs plus avantageux que ceux qui sont applicables au trafic intérieur. La concession de pareils avantages n'a pas soulevé de protestations, car le pays entier est intéressé à ce que, grâce à des taxes peu élevées, nos produits aillent sur les marchés extérieurs tenter de concurrencer les marchandises étrangères. L'Administration a même établi une procédure plus rapide d'homologation qui se trouve consignée dans les articles 6 à 10 du décret du

28 avril 1862. Comme pour les tarifs de transit, il y a dispense d'affichage préalable. Les tarifs d'exportation sont applicables à titre provisoire si, dans un délai de cinq jours et non plus de vingt-quatre heures comme pour les précédents, le Ministre n'a pas notifié son opposition aux Compagnies. Toutefois celles-ci doivent maintenir les tarifs en application pendant un délai de trois mois ; elles seraient pourtant obligées de se soumettre aux formalités de l'homologation dans le cas où les taxes seraient relevées.

N.-B. — En ce qui concerne les tarifs de transit, de pénétration ou d'exportation, il ne faut pas oublier que le Ministre du Commerce doit être *obligatoirement* consulté sur les propositions tendant à les modifier. C'est là ce qu'a décidé le décret du 3 novembre 1906.

SECTION IV

MODIFICATIONS PROPOSÉES AU RÉGIME ACTUEL

A plusieurs reprises, les Chambres ont été saisies de propositions tendant à transformer l'exercice du droit d'homologation. Nous nous bornerons à étudier les principales :

Proposition Gaston Dreyfus. — Au cours de la discussion sur les nouveaux tarifs en 1886, M. Gaston Dreyfus demanda au Parlement de dessaisir le Ministre des travaux publics de son droit d'homologation et de conférer ce pouvoir à la Chambre des députés. La voie ferrée, disait-il, est obligatoire pour les marchandises

et pour les voyageurs ; c'est pourquoi on est obligé de reconnaître que la partie des tarifs qui correspond à l'ancien péage est devenue un véritable impôt payé par la masse des citoyens pour un service public et n'est plus un salaire payé par un particulier à un autre particulier. Si on admet que les tarifs sont de véritables impôts, ils doivent être votés par Chambre comme on le proposait déjà en 1838. La grave objection que l'on peut faire à un pareil système est la suivante : Le Parlement, obligé de voter environ de quatre à cinq cents tarifs par an, les voterait comme il vote les projets de loi d'octroi, c'est-à-dire la plupart du temps sans les examiner. On répond que ces tarifs auraient été d'abord étudiés par une Commission parlementaire ; mais celle-ci apporterait-elle à son travail plus de soins que n'en apporte l'Administration elle-même ? C'est douteux.

Proposition Léon Martin du 25 juillet 1882. — Cette proposition visait la création d'une commission, soustraite par son origine et sa composition à l'influence des grandes Compagnies, chargée d'examiner toute taxe modifiant le tarif du cahier des charges. Cette commission eût été composée de six sénateurs et de neuf députés nommés par leurs Chambres respectives ; de six membres nommés par le Ministre des travaux publics et appartenant au corps des Ponts et Chaussées ou des Mines ; trois membres pris dans le Conseil d'Etat, l'inspection des finances ou les directions des ministères sur la proposition du Ministre des finances ; de six membres pris dans les Chambres de commerce, les Sociétés d'agri-

culture ou parmi les ingénieurs civils sur la proposition des Ministres du commerce et de l'agriculture. Dans les trois mois de la promulgation de la loi, les Compagnies étaient tenues de présenter des demandes de maintien ou de révision des tarifs généraux ou spéciaux homologués à titre provisoire. Tous les tarifs, pour lesquels les demandes n'auraient pas été faites dans le délai fixé, cesseraient d'être perçus ; les autres continueraient à être appliqués à titre provisoire jusqu'à ce que le Ministre ait statué sur les propositions des Compagnies.

La Chambre des députés rejeta le système proposé par M. Léon Martin, mais, quelques mois après, par un décret du 7 octobre 1882, le Ministre créa une commission extraparlamentaire chargée d'étudier la question. Cette commission, dont M. Camille Pelletan fut nommé rapporteur, prétendit que le régime actuel obligeait l'Administration « à subir le bon plaisir » des Compagnies et soumettait le pays « à leur domination économique ». Pour obvier à ces inconvénients, elle proposait un système qui bouleversait la matière : désormais les tarifs ne seraient plus arrêtés par l'Administration que conformément à l'avis d'une commission composée de seize fonctionnaires et de trente délégués du Sénat, de la Chambre des députés, des Chambres de commerce et des Associations agricoles. Cette commission aurait plein pouvoir pour la fixation des tarifs et posséderait même le droit de faire introduire aux tarifs en application les modifications qui lui sembleraient nécessaires. Au cas où les Compagnies refuseraient d'appliquer les nouvelles taxes, le Ministre

devrait leur prescrire de se soumettre immédiatement sous peine d'une amende de 500 à 2.000 francs par jour de retard. Ce projet, qui mettait la tarification à la discrétion de ceux qui doivent payer les taxes de transport, était une violation des engagements pris par l'Etat à l'égard des Compagnies ; il ne fut pas admis.

Diverses propositions ont été faites devant les Chambres, tendant à augmenter les pouvoirs du Comité consultatif des chemins de fer ; il convient de citer celle de M. Godefroy Cavaignac, le 2 mars 1886. L'honorable député déclarait : « ce qui serait désirable, ce serait de donner au Comité consultatif le droit d'initiative en matière de tarifs de chemin de fer ; ce serait de lui attribuer un pouvoir de décision propre et de ne plus en faire un conseil purement consultatif ».

Signalons, enfin, en 1899, une bizarre proposition de M. Berton, destinée à faciliter à tous les citoyens l'exercice de leurs droits civiques par la création de billets de chemins de fer à prix réduit. D'après elle, la Chambre des députés seule fixerait le prix que les Compagnies seraient en droit de réclamer aux citoyens se rendant dans leurs circonscriptions électorales. Cette proposition renversait tout le système en vigueur, puisqu'elle dépouillait les Compagnies de leur droit d'initiative et le Ministre de son droit d'homologation.

Malgré toutes les attaques dont il a été l'objet, le régime instauré par l'Ordonnance de 1846 est toujours en honneur. Sans doute, il n'est pas parfait, mais tel qu'il est il offre de sérieuses garanties tant au public qu'aux Compagnies elles-mêmes. Si on ne le modifie pas, c'est que les accusations portées contre les Compagnies

n'ont aucun fondement sérieux. On prétend souvent, en effet, qu'elles sont uniquement soucieuses de l'augmentation de leurs bénéfices ; « on dit qu'elles ne se préoccupent que de leur intérêt privé et non de l'intérêt public et l'on affecte de croire que ces intérêts sont contradictoires ; c'est là une erreur fondamentale : en réalité, l'intérêt des Compagnies est absolument lié à l'intérêt public. Lorsque l'industrie et le commerce sont florissants, les hommes et les choses circulent activement et les Compagnies font de belles recettes ; c'est le contraire lorsque la situation générale économique est médiocre ¹ ».

¹ Bonneau ; Etude sur les chemins de fer français, p. 78.

CHAPITRE IV

CONTROLE FINANCIER

Comme nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, il existe, en matière financière, des liens très étroits entre l'Etat et les Compagnies ; on comprend par suite très bien pourquoi l'Etat a su se réserver un droit de contrôle sur la gestion financière des entreprises de chemins de fer. Ce contrôle a d'ailleurs subi toute une évolution.

Au début et jusqu'aux premières conventions, l'Etat, comme contrôleur de la gestion, n'avait guère à intervenir qu'au point de vue préventif et technique pour vérifier si les conditions de la bonne exécution matérielle des lignes étaient observées (profils, courbes, passages à niveau, voies de garage, ouvrages d'art) ; si toutes les mesures étaient prises en vue de la sécurité des voyageurs (éclairage, signaux, etc.) ; enfin si, par les tarifs qu'elles promulgaient, les Compagnies observaient rigoureusement les obligations commerciales qui leur étaient imposées.

Avec les conventions de 1859, qui précisent et étendent la garantie d'intérêts et stipulent le revenu réservé, le contrôle financier se développe et les décrets de 1863-1868 viennent en organiser le fonctionnement.

Interrompu dans ses manifestations par les événements de 1870, il ne s'exerce réellement qu'après la guerre, mais ses sanctions sont inefficaces jusqu'en 1883. Ce fut seulement après la mise en œuvre des stipulations de ces conventions que le contrôle de l'Etat s'exerça d'une façon réelle et continue sur toutes les Compagnies d'après certaines formes qu'il a conservées de nos jours et que nous allons étudier.

Ce que l'on peut dire par avance, c'est que, par suite de l'extension constante de ses attributions, aucun fait financier n'échappe à la surveillance de l'Administration qu'il s'agisse de faits d'ordre social (compte d'exploitation, compte de garantie et de partage, compte d'établissement, compte complémentaire, dépenses rattachées à l'établissement), des opérations de trésorerie (émission d'obligations, placement des fonds, mouvement des espèces) ou des opérations privées et de la constitution et du placement des réserves.

SECTION I

CONTROLE DES COMPTES

C'est en 1840 que se manifesta pour la première fois l'intervention de l'Etat sous forme de garantie d'intérêts. C'est également en 1840 qu'une loi du 15 juillet posa le principe de la vérification des comptes des Compagnies dans un article 4 ainsi conçu : « Un règlement d'administration publique déterminera les formes suivant lesquelles la Compagnie sera tenue de justifier vis-à-vis de l'Etat : 1° du montant des capitaux employés par l'en-

treprise ; 2° de ses frais annuels d'entretien et de ses recettes ». Jusqu'en 1863 ce règlement, dont la rédaction ne varie guère, se trouvera reproduit dans tous les cahiers des charges.

En 1859, les conventions de Franqueville étendent le principe de la garantie d'intérêt et s'occupent également de l'organisation du contrôle financier. Elles contiennent la clause suivante : « Un règlement d'administration publique déterminera, en ce qui concerne la garantie accordée par l'article . . . de la présente convention, les formes suivant lesquelles la Compagnie sera tenue de justifier vis-à-vis de l'Etat et sous le contrôle de l'Administration supérieure : 1° des frais de construction ; 2° des frais annuels d'entretien et d'exploitation ; 3° des recettes ».

« Ne seront pas comptés dans les frais annuels l'intérêt et l'amortissement des emprunts que la compagnie pourrait contracter pour l'achèvement des travaux en cas d'insuffisance du capital garanti par l'Etat. Sera compris dans ces frais annuels le prélèvement à opérer pour la réserve conformément aux articles des statuts. Le même règlement d'administration publique déterminera les dispositions destinées à régler l'exercice du droit de partage des bénéfices. » Ces règlements, qui sont publiés de 1863 à 1868, ont eu une importance considérable au point de vue du contrôle et de sa mise en œuvre ; les conventions de 1883 ne leur ont fait subir que quelques modifications secondaires.

Toute la procédure de vérification des comptes repose sur la distinction fondamentale entre les comptes de

premier établissement et les comptes d'exploitation, car l'Etat doit acquitter les dépenses relatives aux premiers et les Compagnies les dépenses relatives aux deuxièmes ; d'où la nécessité d'une surveillance attentive pour éviter la confusion entre les deux sortes de comptes. L'article 1^{er} du titre I de ces règlements énumère les dépenses qui doivent figurer au compte de premier établissement. Ce sont : 1^o toutes les sommes que la Compagnie justifie avoir dépensées dans un but d'utilité pour la construction et la mise en service de chaque ligne et de ses dépendances jusqu'au 1^{er} janvier qui a suivi l'ouverture de la ligne ; 2^o les dépenses d'entretien et d'exploitation, jusqu'à la même époque, des parties du chemin successivement mises en service ; 3^o les trois cinquièmes de la dépense d'entretien de la voie et des terrassements pendant un an à partir de la même époque pour les parties du chemin qui n'auraient été mises en service que dans le cours de la dernière année du délai fixé pour l'achèvement de la ligne ; 4^o les sommes employées au paiement de l'intérêt et de l'amortissement des titres émis pour la construction des lignes du nouveau réseau jusqu'à l'époque où commence pour ces lignes l'application de la garantie d'intérêts, et seulement pour la portion de cet intérêt et de cet amortissement qui ne serait pas couverte par les produits des lignes ou des sections successivement mises en exploitation.

L'article 12 énumère les dépenses comprises dans les frais annuels d'entretien et d'exploitation. Ce sont : 1^o toutes les dépenses qui, à partir du 1^{er} janvier suivant la mise en service de chaque ligne, ont été faites

dans un but d'utilité pour les réparations ordinaires et extraordinaires, l'exploitation et l'administration du chemin de fer et de ses dépendances, à l'exclusion des dépenses à porter au compte de premier établissement; 2° les contributions de toute nature payées par les Compagnies; 3° les frais d'entretien et d'exploitation des propriétés immobilières jusqu'à leur aliénation; 4° le prélèvement opéré pour la réserve conformément aux statuts; 5° les prélèvements ou versements faits au profit des employés de la Compagnie. — Mais les énumérations de ces deux articles ne sont pas limitatives; aussi des difficultés se sont-elles souvent élevées entre l'Etat et les Compagnies, car il n'existe pas de critérium bien certain entre ces deux catégories de dépenses. Une dépense, bien qu'ayant la même origine, peut dans des cas différents, pour des raisons diverses, voir changer sa destination et tantôt elle figurera au compte d'exploitation, tantôt au compte de premier établissement. C'est le Conseil d'Etat qui solutionnera les différends.

Chaque compte de premier établissement, par ligne, est arrêté provisoirement au 1^{er} janvier de l'année qui a suivi l'ouverture de la ligne et définitivement dans un délai de cinq ans après cette ouverture. Jusqu'à cette époque, la Compagnie peut porter au compte des frais de premier établissement les dépenses dites de parachèvement, c'est-à-dire les dépenses nécessaires pour l'achèvement de la construction et de la mise en service de la ligne. Pour la présentation du compte provisoire ou définitif, la Compagnie est tenue de se conformer aux modèles arrêtés par le Ministre.

En ce qui concerne les dépenses comprises dans les frais annuels d'entretien et d'exploitation ainsi que les comptes de recettes, le Ministre doit en avoir connaissance dans les quatre mois qui suivent la clôture de l'exercice. Pour faciliter le contrôle de l'Administration, la Compagnie doit remettre au Ministre dans les trois premiers mois de chaque année le budget de ses dépenses et de ses recettes pour l'exercice commençant au 1^{er} janvier et de lui communiquer, au cours de l'exercice, les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à ce budget (art. 10).

La vérification des deux comptes s'opère de la même façon. Les Inspecteurs des finances sont les agents actifs : ils procèdent soit au siège de la Compagnie, soit dans les divers bureaux et dans les gares s'il y a lieu, à l'examen et à la vérification détaillée des comptes qui leur sont soumis. Les résultats de leur travail sont consignés dans un rapport qui est soumis aux observations de la Compagnie après avoir été transmis à l'Inspecteur général des finances. L'inspecteur, après vérification des contrats, des marchés, des ordres de service, après pointage des pièces et justification des chiffres, procède sur chaque question importante ou nouvelle par voie de notes officielles qu'il remet à la Compagnie et auxquelles la Compagnie répond. S'il y a accord entre les deux parties, l'écriture rectificative est immédiatement passée de conformité ; s'il y a désaccord entre les deux parties et si aucune solution n'intervient l'Inspecteur passe outre à la question en litige en consignait les observations et les déclarations de la Compagnie dans un rapport qu'il

adresse par la voie de l'Inspecteur général dont il dépend, à la Commission de vérification des comptes.

La Commission de vérification des comptes dont nous avons déjà étudié la composition fut créée par un règlement du 28 mars 1883 qui la substitua aux diverses commissions instituées par les décrets de 1863-68. Cette commission établit également un rapport dans lequel elle indique comme conclusion le montant des avances à la charge du Trésor au titre de la garantie d'intérêts ou le montant des bénéfices à partager entre l'Etat et la Compagnie¹. Ce rapport est transmis au Ministre des travaux publics qui, après communication au Ministre des finances, arrête, sauf le recours au Conseil d'Etat, nécessaire par le fait que la décision de la Commission peut léser les intérêts et les droits des Compagnies, le montant des sommes dépensées qu'il reconnaît devoir faire partie du capital auquel est applicable la garantie d'intérêts ou celui des sommes à verser au Trésor soit à titre de remboursement, soit à titre de part dans les bénéfices.

Depuis 1899, une nouvelle réforme est venue encore augmenter les pouvoirs de contrôle de l'Etat en donnant au Parlement le droit d'intervenir à son tour après règlement par le Ministre des travaux publics. Cette innovation, dont les effets sont considérables, a

¹ Il ne semble pas que les Compagnies jouissent devant cette Commission de toutes les garanties désirables pour assurer de la façon la plus équitable la légitimité de leurs prétentions, car elles n'y sont admises que par des notes en réponse, tandis que l'Etat voit ses intérêts défendus par le rapporteur du contrôle, en l'espèce l'inspecteur des finances, qui soutient et accentue les conclusions de ses rapports.

été introduite par l'article 37 de la loi de finances du 30 mai 1899. Cet article est ainsi conçu : « Avant le 1^{er} novembre de chaque année le Ministre des travaux publics présente au Parlement pour les chemins de fer et les tramways liés vis-à-vis de l'Etat par des conventions financières : 1° le compte général des dépenses d'établissement divisé par nature de dépenses. Ce compte comprend les opérations effectuées pendant l'année précédente et le résumé des opérations antérieures. Il est suivi, pour les six grandes Compagnies de chemins de fer, du compte des travaux complémentaires, du tableau des annuités à la charge du Trésor et d'états de développement, concernant les opérations qui se rattachent à l'exécution des conventions approuvées par les lois du 20 novembre 1883 ; 2° le compte des recettes et dépenses d'exploitation de l'année précédente dressé par chapitres et articles. Ce compte est suivi de la liquidation de l'avance de garantie incombant à l'Etat ou des sommes à verser par les Compagnies à titre de remboursement des avances du Trésor ou de partage des bénéfices ; 3° la situation du compte courant de la garantie avec un résumé, année par année, des comptes ayant donné lieu à garantie, à remboursement ou à partage. Ces comptes sont établis de concert avec le Ministre des finances. » D'après la même loi le contrôle parlementaire est complété par l'examen obligatoire de la Commission de vérification des comptes des Ministres (art. 38) et de la Cour des comptes (art. 39).

SECTION II

CONTROLE PRÉVENTIF

Le contrôle de l'Etat ne s'exerce pas seulement sur les faits passés en écritures et en comptes, il s'exerce aussi, mais d'une façon préventive, sur les projets présentés par les Compagnies à l'approbation de l'Administration supérieure. La création de cette surveillance préventive paraît remonter au règlement du 20 novembre 1840 intervenu en exécution de la loi du 15 juillet de la même année. Ce règlement portait l'institution d'un Commissaire dont la mission était de vérifier les écritures de la Compagnie de Paris à Orléans ainsi que les ateliers, magasins, dépôts de matières et de valeurs de toute nature, de provoquer la réunion du Conseil d'Administration et de lui présenter des observations sur les actes de gestion qui lui paraîtraient inutiles et dangereux pour les finances publiques, d'assister à toutes les séances de l'Assemblée générale et de requérir l'insertion de ses observations au procès-verbal. Les mêmes stipulations se retrouvent dans divers autres règlements (20 oct. 1843, 10 mars 1853, 9 mai 1853, 18 août 1853) concernant d'autres compagnies.

Les décrets de 1863 encore en vigueur maintinrent les mêmes règles avec quelques légères modifications ; ils supprimèrent par exemple le droit pour les Commissaires de présenter des observations à l'Assemblée générale. On désigna comme commissaires les Inspecteurs généraux des chemins de fer conformément au

décret du 17 juillet 1854. En 1879, le contrôle préventif fut attribué aux Inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées, mais ce contrôle était vague, incertain ; ses attributions n'étaient pas nettement définies ; il fallut la création d'un lien financier très étroit entre l'Etat et les Compagnies, lors des conventions de 1883, pour que l'on se décidât à prendre des mesures efficaces.

Un décret du 7 juin 1884 institua, sous l'autorité du Ministre des travaux publics, les Commissaires généraux des chemins de fer. Ces fonctionnaires ont été supprimés par la loi de finances du 26 décembre 1890 ; l'étude de leurs fonctions n'offre donc plus qu'un intérêt historique, signalons pourtant leurs principales attributions.

Les Commissaires généraux étaient chargés de surveiller tous les actes de la gestion financière des Compagnies, notamment l'exécution de leurs statuts et ils contrôlaient, tant à ce point de vue qu'au point de vue des intérêts du Trésor, les délibérations du Conseil d'Administration ; ils examinaient les opérations d'émission et d'amortissement d'obligations, de placement des fonds, d'achats de valeurs ou d'escompte de papier ; s'ils croyaient que des travaux, des traités, des marchés ou tous autres faits de gestion étaient inutiles ou dangereux pour le Trésor, ils pouvaient requérir la réunion immédiate des Conseils d'Administration pour délibérer sur les observations qu'ils auraient à présenter ; dans de pareilles circonstances, ils pouvaient assister aux séances et faire insérer leurs observations au procès-verbal. Telles étaient les fonctions des Commissaires généraux ; d'ailleurs, dès la création de ce corps nouveau, des réclamations s'étaient fait entendre et M. Pi-

card¹. s'exprimait ainsi en 1887 : « L'union plus intime
» établie par les conventions de 1883 entre l'Etat et les
» Compagnies et, surtout, le fait que les Compagnies
» allaient dépenser des sommes considérables pour le
» compte du Trésor rendaient en effet nécessaire l'adop-
» tion de mesures préventives pour sauvegarder les
» finances publiques. Nous aurions toutefois préféré une
» organisation différente qui n'eût pas ajouté un organe
» de plus au mécanisme déjà si complexe des services de
» surveillance et qui eût, au contraire, placé entre les
» mêmes mains le contrôle préventif et le contrôle *a*
» *posteriori*. Les attributions nouvelles définies par le
» décret de 1884 eussent été dévolues, pour la partie
» technique, aux Inspecteurs généraux des Ponts et
» Chaussées ou des Mines et, pour la partie financière,
» c'est-à-dire pour la part de beaucoup la plus impor-
» tante, aux Inspecteurs généraux des finances. La répar-
» tition des services en plusieurs branches est trop sou-
» vent une source d'affaiblissement pour l'autorité de
» l'Administration. Leur réunion permet d'éviter les con-
» tradictions et d'assurer l'harmonie et l'unité d'action,
» surtout quand ils portent sur des faits étroitement
» liés les uns aux autres. »

Le contrôle préventif est également exercé en partie par le Comité consultatif qui a, parmi ses attributions, à s'occuper des traités passés par les Compagnies et soumis à l'approbation ministérielle et des demandes en autorisation d'émission d'obligations. Enfin il se trouve encore exercé, surtout en ce qui concerne les

¹ A. Picard ; Traité des chemins de fer, t. II, p. 439.

travaux de construction, les travaux complémentaires, les acquisitions de matériel roulant, de matériel et de mobilier des gares, par les agents du contrôle technique, c'est-à-dire par les Ingénieurs des Pont et Chaussées ou des Mines, chargés de la surveillance; ces divers fonctionnaires examinent tous les projets au point de vue technique et vérifient s'ils ne dépassent pas les devis présentés par les Compagnies. Cependant les approbations données par le Ministre après avis du contrôle technique confèrent simplement aux Compagnies le droit de commencer les travaux et de les imputer aux comptes correspondants, mais seulement jusqu'à concurrence des sommes que le contrôle financier jugera devoir être définitivement admises.

Grâce à cette double surveillance exercée par les organes techniques et par les organes financiers, il est impossible qu'une dépense inutile ou exagérée s'introduise dans les comptes des Compagnies et vienne peser ainsi sur les compte de garantie ou de partage de bénéfices.

SECTION III

SURVEILLANCE DE LA CONSTITUTION FINANCIÈRE DES COMPAGNIES

L'Etat ne borne pas son contrôle à la préservation et à la sauvegarde des finances publiques, il a pris également en mains la défense des actionnaires des Compagnies. En France, ne l'oublions pas, les citoyens sont toujours portés à faire appel à la tutelle administrative; aussi ont-ils de bonne heure réclamé l'inter-

vention de l'Administration pour assurer la surveillance des engagements pris par les Compagnies à l'égard des porteurs de titres. Il faut aussi reconnaître que, dans plusieurs circonstances les émissions d'obligations ont remplacé les appels de l'Etat lui-même à l'épargne publique par la voie de l'emprunt et que, dans ces cas-là, le crédit des Compagnies s'est simplement substitué au crédit de l'Etat. Nous allons maintenant étudier les mesures prises pour assurer toute sécurité aux obligataires et actionnaires des Compagnies.

En ce qui concerne la constitution des Compagnies, un des moyens les plus rationnels pour l'Etat de défendre ses intérêts et ceux des porteurs de titres eût été de faire partie des Conseils d'administration des entreprises de chemins de fer. Un projet de loi fut déposé en ce sens en 1835; on trouve également de longues discussions à ce sujet dans les procès-verbaux de deux projets de loi pour les lignes de Paris à Orléans et de Paris à Rouen en 1840, mais toutes ces propositions furent repoussées. Le Parlement déclara que l'Etat ne pouvait engager sa responsabilité et ses finances en participant directement à des entreprises dont l'avenir était incertain. En 1883, lors de la discussion des conventions, M. Varroy, Ministre des travaux publics, proposa d'introduire des délégués de l'Etat dans les Conseils d'administration des Compagnies; divers amendements furent déposés qui tous tendaient au même résultat. La Chambre des députés se montra hostile à tous ces projets et, en définitive, seuls les fonctionnaires du contrôle peuvent remplir le rôle de délégués de l'Etat auprès des Compagnies.

Comment s'opère donc le contrôle de la constitution financière des Compagnies ? Le capital de ces dernières est représenté par deux catégories de titres : les actions et les obligations. Dès le début des chemins de fer, afin que l'essor de l'industrie naissante ne fût pas enrayé par l'agiotage, le gouvernement décida de réglementer l'émission, la négociation et la réalisation des actions. Les principales mesures prises se trouvent dans la loi du 15 juillet 1845 relative à la concession du chemin de fer du Nord : l'article 7 indique les dispositions à prendre pour pouvoir être admis à l'adjudication d'une ligne (cautionnement versé à la caisse des dépôts et consignations ; dépôt des projets de statuts au Ministère du commerce ; dépôt au Ministère des travaux publics du registre à souches d'où auront été détachés les titres délivrés aux souscripteurs) ; l'article 10 décidait que la Compagnie adjudicataire ne pourrait émettre d'actions ou promesses d'actions négociables avant de s'être constituée en société anonyme dûment autorisée conformément à l'article 37 du Code de commerce. Des décrets du 21 et du 30 avril, des 7 et 17 mai 1853 qui ont complété la loi de 1845, il résulte que « les actions de la Compagnie ne pourront être négociées qu'après le versement des deux premiers cinquièmes du montant de chaque action ». Enfin l'article 11 interdit aux fondateurs des sociétés de recevoir autre chose que le remboursement de leurs avances. Le Conseil d'Etat applique strictement cette règle dans l'examen des décrets qui comportent le remplacement des particuliers concessionnaires par des sociétés anonymes, il interdit notamment la création de parts de fondateurs.

La loi du 15 juillet 1840 est la première qui concerne les emprunts par obligations ; son article 2 est ainsi libellé : « Si, dans l'insuffisance du fonds social pour achever les travaux et mettre l'entreprise en exploitation, la Compagnie contractait un emprunt, les intérêts de cet emprunt et son amortissement annuel dont le taux devra être agréé par le Gouvernement, seront prélevés sur les produits bruts du chemin. » De même l'article 2 de la loi du 15 novembre 1849 (chemin de fer de Marseille à Avignon) déclarait : « La quotité, le mode de négociation et les conditions d'emprunt à faire par la Compagnie devront être préalablement approuvés par le Gouvernement. La Compagnie sera tenue de fournir un état détaillé des sommes dues par elle et le remboursement s'en opérera, sous la surveillance du Ministre des travaux publics. » Cette loi, qui imposait au concessionnaire l'obligation d'obtenir l'autorisation gouvernementale pour l'émission des obligations, fut complétée par divers règlements du 2 septembre 1850, 28 juillet 1852, destinés à assurer l'exécution des conditions légales ; les conventions de 1859 ont fait disparaître toutes ces dispositions. Les règlements de 1863 renferment simplement la clause suivante : la forme des obligations à émettre par la Compagnie, la quotité, le mode de négociation et les conditions de chaque émission partielle doivent être préalablement approuvés par le Ministre des travaux publics. Le Ministre ne fixe pas un prix minimum de vente à l'émission, comme il le fait pour les compagnies secondaires, mais se réfère au cours de la Bourse ; les titres des Compagnies, en effet, ont un marché trop

large pour que l'on ait à redouter des manœuvres frauduleuses. Avant de donner son autorisation, il s'assure que l'émission se fera selon les règles légales imposées à ces sortes d'opérations ; il vérifie également si les travaux entrepris sont tels qu'un emprunt soit nécessaire.

Ces diverses prescriptions prises pour l'émission des obligations ne sont pas superflues ; car au fur et à mesure que les Compagnies, désireuses d'assurer de gros bénéfices à leurs actionnaires en cas de succès, émettaient de plus en plus des obligations, elles risquaient de se voir acculées à la faillite au cas d'erreur dans le calcul des bénéfices par la nécessité où elles se trouvaient de payer l'intérêt dû aux obligataires et d'amortir les sommes empruntées. C'est pourquoi l'Etat est intervenu pour contrôler les opérations d'emprunt des Compagnies. Par ce contrôle, il donne aux porteurs de titres la certitude que ces titres sont émis dans les conditions légales et conservent sans contestation possible toute leur valeur.

A noter qu'en France les obligations constituent de simples créances chirographaires alors que beaucoup de législations étrangères en font de créances hypothécaires ou privilégiées.

CHAPITRE V

CONTROLE DU TRAVAIL

L'Etat intervient encore pour contrôler le régime du travail dans l'industrie des chemins de fer ; à cet effet, un corps spécial a été créé par le décret du 11 mars 1902. Cette intervention est provoquée par la nécessité d'assurer la sécurité publique. Il est, en effet, démontré que lorsque des ouvriers sont soumis à un travail intensif, à un surmenage quelconque, il arrive un moment où, accablés par la fatigue, ils n'apportent plus à leur besogne l'attention nécessaire et s'exposent à de fréquents accidents. Ces dangers, déjà considérables dans l'industrie ordinaire, le sont encore plus dans l'industrie des chemins de fer, car il suffit de l'inattention, de la négligence d'un mécanicien, d'un aiguilleur, pour provoquer les pires catastrophes. Aussi on comprend très bien que l'Administration exerce une surveillance sur les conditions du travail des employés des voies ferrées.

De bonne heure des dispositions ont été prises en ce sens. Dès 1853, le gouvernement impérial avait institué une commission administrative chargée d'élaborer un programme de réformes destinées à améliorer les conditions du travail dans les chemins de fer ;

diverses circulaires, notamment celles des 3 octobre 1856, 3 mai 1864, 9 mai 1865, s'occupèrent de la question, mais cette réglementation par voie administrative ; n'a pas paru suffisante et de nombreuses propositions ont été faites par les membres du Parlement en la matière qui nous occupe. Nous citerons la proposition Delattre et de Janzé du 2 mars 1883, la proposition Descubes du 21 juillet 1894 et enfin la proposition de MM. Berteaux, Rabier, de 1897 que nous aurons à examiner avec quelques détails.

A côté de ces dispositions, dues à l'initiative privée, il convient de signaler les mesures prises par divers ministres des travaux publics, MM. Raynal, Guyot, Viette, Jonnart et surtout par M. Baudin, qui, se fondant sur un avis du Conseil d'Etat du 9 août 1884, édicta, coup sur coup, en novembre 1899, un ensemble de mesures complétées en 1902 et 1906.

De l'étude de ces divers documents, il résulte que le contrôle de l'Etat s'exerce à deux points de vue : au point de vue de la durée du travail et au point de vue du régime des retraites du personnel.

SECTION I

DURÉE DU TRAVAIL DES AGENTS

Les pouvoirs du Ministre en cette matière dérivent de son droit de police générale, qui lui permet de prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour assurer la sécurité publique dans les diverses branches de l'exploitation des chemins de fer. Ces pouvoirs sont

aujourd'hui indiscutables, car, dans le décret du 1^{er} mars 1901, on a pris soin de faire insérer un article 68, ainsi conçu : « Le Ministre des travaux publics déterminera, la Compagnie entendue, les dispositions relatives à la durée du travail des agents qu'il jugera nécessaires à la sécurité de l'exploitation. » Aussi, dès le 10 octobre 1901, un arrêté ministériel intervient-il pour réglementer la durée du travail des agents chargés de la surveillance de la voie, des gardes-sémaphores, bloqueurs, aiguilleurs de pleine voie et gardes-barrières en faction permanente aux barrières.

Antérieurement déjà, par des arrêtés de novembre 1899, le Ministre des travaux publics avait réglementé les conditions du travail pour certaines catégories d'agents, principalement les mécaniciens, chauffeurs et agents des trains. Ces arrêtés avaient été provoqués par le vote à la Chambre de la proposition Berteaux-Rabier, dans la séance du 17 décembre 1897. Cette proposition, portée devant le Sénat, fut adoptée par lui, mais avec de grandes modifications, le 4 juin 1901 ; la Chambre des députés, ressaisie de la question le 14 novembre de la même année, remania les dispositions agréées par le Sénat, en les aggravant même. Depuis cette date, la Chambre haute ne s'est plus occupée de la proposition Berteaux.

Dès 1901, les Compagnies avaient, d'ailleurs, fait entendre de vives protestations contre un pareil projet qui aurait pour effet de leur imposer de lourdes charges, évaluées par elles à 114 millions par an, tandis que M. Berteaux les évaluait simplement à 7.200.000 fr. Le Gouvernement, afin de se rendre un compte exact

de la question, confia, par dépêche du 22 novembre 1901, au service du contrôle le soin de faire une enquête et de rechercher « s'il ne serait pas possible d'assurer le service tout en satisfaisant aux prescriptions du projet de loi avec un effectif moindre que celui qui résultait de l'étude faite par les Compagnies ». Les ingénieurs du contrôle répondirent qu'ils avaient vainement cherché à apporter aux organisations prévues par les Compagnies des modifications permettant une réduction du personnel.

Sur un rapport de M. le conseiller d'Etat Pérouse, directeur des chemins de fer, le Ministre des travaux publics créa, par arrêté du 6 avril 1903, une commission extraparlamentaire, composée de 17 membres et présidée par M. Guieysse. On lisait dans le rapport qui motiva cette décision : « les évaluations des Compagnies constituent des documents sérieux mais néanmoins ne sauraient être, d'ores et déjà, considérées comme offrant un caractère de certitude définitive et incontestable. Il est donc nécessaire de procéder à une enquête nouvelle et approfondie ; il importe d'ailleurs que cette enquête soit confiée à des personnes dont l'autorité et la compétence mettent au-dessus de toute contestation possible les résultats auxquels elle conduira. » Cette commission entreprit ses travaux ; certains parlementaires, trouvant qu'elle allait trop lentement, demandèrent au Gouvernement de hâter le dépôt de ses conclusions, et de provoquer devant le Sénat la discussion du projet voté en 1901 par la Chambre (interpellation Ponthier de Chamaillard, au Sénat, le 23 décembre 1904).

La Commission terminait pourtant ses travaux en ratifiant, le 23 mars 1905, l'avis que lui présentait son rapporteur, M. l'Ingénieur en chef Maison ; d'après cet avis, les évaluations faites par les Compagnies n'étaient pas exagérées et les dépenses pour les sept grands réseaux devaient s'élever de 115 à 125 millions. Le 23 mars 1906, à la Chambre des députés, M. Bertheaux posait une question au Ministre des travaux publics au sujet de la réglementation du travail des agents des chemins de fer ; M. Paul Coutant transformait cette question en interpellation et la Chambre votait à l'unanimité un ordre du jour invitant le Gouvernement à déposer et à faire aboutir dans le plus bref délai un projet de loi réglementant les conditions du travail des mécaniciens, chauffeurs, ouvriers des trains, etc. Le Gouvernement n'a pas encore déposé de projet de loi dans ce sens, mais M. Barthou, Ministre des travaux publics, par un arrêté du 9 mai 1906, s'est occupé de la durée du travail et du repos des mécaniciens, chauffeurs et agents des trains. Voici les principales règles actuellement en vigueur.

Pour les mécaniciens et chauffeurs, le système adopté réglemente la durée maxima du travail pour une période embrassant un certain nombre de jours, de manière à laisser aux Compagnies une latitude suffisante pour organiser le roulement des agents suivant les besoins du service ; il a été décidé que la journée de travail doit contenir en moyenne 10 heures de travail effectif au plus et 10 heures de grand repos au moins, de telle sorte que neuf jours consécutifs quelconques d'un roulement comptés de minuit à minuit ne con-

tiennent pas plus de quatre-vingt-dix heures de travail effectif et renferment un total de grands repos au moins égal à quatre-vingt-dix heures.

Pour les mécaniciens et chauffeurs de route, il doit y avoir tous les dix jours en moyenne un grand repos de trente heures au moins. En ce qui concerne les agents des trains, la journée de service doit contenir en moyenne 10 heures de service effectif au plus et 10 heures de grand repos au moins de telle sorte que quatorze jours consécutifs quelconques d'un roulement ne contiennent pas plus de cent quarante heures de service effectif et renferment un total de grands repos au moins égal à cent quarante heures.

Pour les agents des gares, pour ceux chargés de la surveillance, de l'entretien de la voie, pour les gardes-sémaphores, bloqueurs, aiguilleurs de pleine voie, gardes-barrières, la durée du travail est fixée simplement par jour à un maximum de douze heures par vingt-quatre heures.

Afin que l'Administration puisse vérifier si ces diverses prescriptions sont observées, les Compagnies sont tenues de mettre constamment à la disposition des ingénieurs du contrôle et de leurs subordonnés les roulements en vigueur et les tableaux de service.

Aux termes de la circulaire du 24 novembre 1899 qui commente et explique les arrêtés du même mois, les agents du contrôle doivent, par des vérifications répétées, s'assurer que les prescriptions réglementaires relatives à la durée du travail sont observées. Les observations auxquelles ils peuvent se livrer personnellement sont complétées par les renseignements que

leur procurent les employés eux-mêmes et par l'examen des registres de réclamations dont la tenue est obligatoire. Pour permettre aux agents des chemins de fer de formuler leurs plaintes, une circulaire du 10 mai 1906 prescrit aux Compagnies de faire afficher dans les locaux où les agents ont accès les noms et les adresses des fonctionnaires du contrôle du travail.

Lorsque ces derniers constatent des contraventions aux arrêtés ministériels, ils doivent en dresser procès-verbal conformément aux dispositions de l'article 76 du décret du 1^{er} mars 1901. Ces infractions tombent sous le coup de la sanction pénale que prévoit l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Le service du contrôle, indépendamment des règles spéciales à la durée du travail, doit veiller à l'application de règles communes à toutes les industries, notamment des lois, décrets et arrêtés relatifs à l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans l'enceinte des chemins de fer, ainsi que de la législation des accidents du travail. Enfin le service du contrôle aura à surveiller l'observation des engagements pris par les Compagnies pour l'application de la loi sur le repos hebdomadaire.

La loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire ne cite pas les employés des chemins de fer parmi les ouvriers auxquels elle est applicable. Cet oubli est volontaire. Non seulement le repos hebdomadaire, strictement appliqué eût entraîné de lourdes charges pour les Compagnies et pour l'Etat, obligé d'endosser les déficits qui se produisent, mais encore il était impos-

sible à mettre en application sous peine de bouleverser toute la vie sociale du pays. On ne pouvait songer, en effet, à supprimer tous les transports en donnant congé à tout le personnel, le dimanche ; le repos par roulement régulier eût de même entraîné de gros inconvénients et, de plus, comment l'instituer ? Il est en effet des moments de l'année, comme les départs et les retours des vacances, où le personnel est insuffisant, alors qu'il suffit amplement à sa besogne à d'autres époques où le trafic est presque nul.

Les Compagnies, toujours soucieuses d'assurer à leurs employés le plus d'avantages possible, prirent l'initiative de mesures destinées à remédier à une situation qui laissait environ 280,000 ouvriers en dehors de la loi commune. Par une lettre collective remise au Ministre des travaux publics le 21 septembre 1906, elles déclarent qu'elles entendent faire bénéficier leurs agents de repos équivalents à ceux dont jouissent les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce. Elles ont donc décidé d'assurer à tout le personnel cinquante-deux jours par an de suspension de travail sous forme de journées ou de demi-journées de repos et de congés annuels en tenant compte, autant que faire se peut, des convenances du personnel, mais aussi des difficultés provenant des périodes où l'activité du trafic exige un effort temporaire. Le personnel des chemins de fer aurait trois jours de repos par mois et un congé annuel d'une quinzaine de jours.

SECTION II

RÉGIME DES RETRAITES

De même que pour la réglementation du travail, le contrôle de l'Etat sur le régime des retraites ne peut avoir d'autre fondement que l'intérêt de la sécurité publique. A ce point de vue sans doute le régime des retraites du personnel n'agit pas d'une façon aussi évidente que la durée du travail, mais il n'en est pas moins vrai que les conditions d'admission à la retraite peuvent avoir une influence sur les dangers de l'exploitation. Si l'on permet, en effet, à la Compagnie de laisser dans le service actif des employés d'un âge avancé, on s'expose à des défaillances de la part de ces derniers et par suite à des accidents. En outre, si le régime des retraites est bien organisé, ce sera là un gros avantage pour les agents de la Compagnie et celle-ci, lorsqu'elle aura à faire des nominations, pourra, parmi d'innombrables solliciteurs, faire une sélection basée sur leurs qualités professionnelles.

Pour toutes ces raisons, il est légitime que l'Etat intervienne dans l'organisation des retraites, ne fût-ce que pour vérifier si le système mis en vigueur ne fixe pas une limite d'âge trop reculée et assure aux retraités des secours suffisants. Son intervention s'est fait sentir par la loi du 27 décembre 1890. Cette loi, destinée à régler les rapports des employés et employeurs, à modifier les règles du louage de services, contient à la suite de son article 1^{er} applicable à toutes les entreprises,

la disposition suivante: « Dans le délai d'une année, les Compagnies et Administrations de chemins de fer devront soumettre à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leurs caisses de retraites et de secours. »

Cette disposition, tout en réservant des pouvoirs suffisants à l'Etat, laisse aux concessionnaires le droit d'initiative pour les mesures à prendre. Elle n'apporte donc aucune atteinte grave aux obligations que leur imposent les actes de concession, obligations qui ne sauraient être modifiées par la volonté d'un seul contractant. Aussi les Compagnies n'ont-elles point protesté contre les prescriptions de la loi de 1890 et c'est de bonne grâce qu'elles soumettent les statuts de leurs caisses de retraites à l'homologation ministérielle.

Une loi du 10 avril 1902 est venue renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Etat en permettant, dans certains cas, au Président de la République de statuer directement sur l'organisation des caisses de retraites. Aux termes de ce dernier texte : « dans les cas où l'homologation prévue par l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 sur les contrats de louage et les rapports entre les agents des chemins de fer et les Compagnies, n'est accordée que sous réserves de certaines modifications ou additions non acceptées par la Compagnie, il sera statué par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat ». Par conséquent, dans les cas où la Compagnie refuse de se soumettre à la décision du Ministre modifiant les statuts des caisses de retraites, le débat est porté devant le Président de la République

qui le tranche par voie d'autorité sous condition de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat. Il résulte de ces observations que les Compagnies ne conservent pas toujours l'initiative des propositions de modifications comme en matière de tarifs.

Quelque grave que paraisse la nouvelle restriction apportée en 1902 à la liberté du concessionnaire, elle se rattache pourtant à l'exercice du droit de surveillance de l'Etat. La situation serait bien modifiée si le Sénat adoptait le projet Berteaux-Rabier dont nous avons déjà parlé dans la section précédente, car ce projet, s'il était voté, aboutirait à donner à l'Etat non plus un simple droit de contrôle, mais le pouvoir d'organiser, à peu près arbitrairement, le régime des retraites dans l'industrie des chemins de fer ou tout au moins d'assurer un minimum d'avantages au personnel des Compagnies.

Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que « le régime actuel, déjà infiniment plus favorable aux agents qu'aucune autre organisation de retraites publiques ou privées, continue à imposer aux Compagnies des charges croissantes. Leurs versements réguliers, qui atteignent 40 millions, s'ajoutant aux retenues infiniment moins fortes imposées aux agents, représentent seulement l'augmentation annuelle de la valeur mathématique des engagements pris et plusieurs réseaux ont à combler des arriérés considérables résultant de rectifications que l'expérience conduit à apporter aux prévisions primitives, de la diminution du taux de l'intérêt des réserves, de l'abaissement de l'âge moyen d'admission à la retraite, conséquences des facilités nouvelles données

par les règlements ¹ ». Le projet nouveau aurait pour effet d'entraîner de très lourdes charges pour les Compagnies. Celles-ci avaient évalué à 74 millions les dépenses qui leur seraient ainsi imposées. La Commission extraparlamentaire confirmera probablement ces chiffres; il a été, il est vrai, dressé un projet transactionnel. D'après M. Noblemaire, ce dernier projet, en ce qui concerne le P. L.-M., réduirait la surcharge annuelle d'un tiers environ. Si le même coefficient devait s'appliquer aux autres Compagnies, les retraites entraîneraient pour les concessionnaires une dépense supplémentaire d'une cinquantaine de millions. C'est encore coquet. Au Sénat de trancher la question.

¹ Colson; *Revue pol. et parl.*, mai 1906.

CONCLUSION

Nous voici au terme de notre étude : quelles conclusions devons-nous en dégager ?

Tout d'abord un point hors de doute, sur lequel tout le monde est d'accord, est la nécessité du contrôle de l'Etat. Les chemins de fer constituent un service public ; par les conventions passées avec l'Etat, leur crédit est intimement lié au crédit public, par conséquent il est indispensable que l'Administration puisse intervenir pour surveiller l'exploitation des voies ferrées.

Au point de vue technique, il importe en effet que la sécurité la plus grande soit assurée aux voyageurs, et pour atteindre ce résultat il faut que l'Administration ait le droit de se rendre compte des conditions dans lesquelles les lignes sont établies et des mesures prises par les Compagnies pour les exploiter. Au point de vue commercial, il est nécessaire de veiller à ce que les concessionnaires, par trop préoccupés de réaliser de gros bénéfices, n'appliquent pas des tarifs trop élevés, ruineux pour le commerce et l'industrie du pays : il faut également veiller à l'observation du principe de l'égalité des taxes. Au point de vue financier, les rapports créés par les conventions entre les Compagnies et l'Etat sont tels que l'Administration doit se préoccuper de tout ce qui intéresse la gestion financière des concessionnaires, car le moindre déficit subi par eux a

sa répercussion sur les finances publiques. Enfin, au point de vue du régime du travail, l'Etat devait veiller à l'application, par les Compagnies, des dispositions qu'il avait édictées en faveur des ouvriers.

Ce sont là divers points sur lesquels tout le monde est d'accord, depuis les partisans de l'intervention à outrance jusqu'aux défenseurs du libéralisme économique. Mais la même entente est loin d'exister lorsqu'il s'agit de déterminer la nature, l'objet et les limites des droits du pouvoir central. Certains trouvent que le contrôle exercé sur les concessionnaires n'est pas suffisant, nous avons tenté de démontrer le contraire. Au cours de notre étude, nous avons vu le Gouvernement intervenir à chaque instant auprès des Compagnies : « tout ce qui peut être prévu est prévu ; tout ce qui peut être ordonné est ordonné. Par ses agents de contrôle, l'Etat est là à toute heure au sein même de tous les services. Dans ses agents supérieurs, on reproche au contrôle une sorte de confraternité d'armes avec les chefs de service du chemin de fer ; mais ne voit-on pas que c'est le seul moyen d'éviter les conflits que feraient naître à toute heure des attributions aussi infiniment confondues ? Aux degrés inférieurs de la hiérarchie, on dit que le contrôle est inerte. C'est plutôt le contraire qui est vrai. Il existe trop, car il est souvent vétilleux, tracassier ; il existe trop surtout parce qu'il coûte fort cher, mais il coûte aux Compagnies qui en supportent seules les frais, et non pas à l'Etat qui n'a guère que la peine de faire des nominations. En somme si le contrôle n'avait pas le bon esprit de s'arrêter, souvent il arrêterait tout : il en a le pouvoir ; ou bien il réduirait

les Compagnies à un rôle passif¹. » Ainsi s'exprimait M. de Salvandy en 1864; que dirait-il de nos jours s'il pouvait assister à l'étroite surveillance exercée par l'Administration sur les concessionnaires. Cette étroite surveillance, si elle offre certains avantages, fait naître aussi de graves inconvénients: l'abus du contrôle, des sujétions onéreuses, de la réglementation, rend impossibles les modifications que réclameraient certaines lignes, et puis les Compagnies, sans cesse occupées à se défendre, deviennent hostiles à toute innovation. On a des administrations disposées à sacrifier l'économie de temps et d'argent au culte d'une régularité méthodique et paperassière qu'excusent seules les exigences officielles et l'intervention de plus en plus active des agents du Gouvernement. Cette intervention est parfois excessive et « s'il est une » chose qu'on doive admirer, c'est que l'adminis- » tration des Compagnies puisse encore bien faire au » milieu des entraves de toute sorte qu'on met sur son » chemin. Nous en pourrions citer une, à qu'il'ingénieur » attaché au contrôle de l'exploitation demandait offi- » ciellement compte de la destinée d'un vieux lot de » planches, qui avait servi à je ne sais plus quelle répa- » ration. Une autre fois, constatant que la Compagnie » avait substitué un nouveau système de chiffons à celui » qui jusqu'alors était employé pour essuyer les organes » des machines après le graissage, il demandait grave- » ment qu'on justifiât par un rapport de l'économie que » cette substitution avait pu procurer. C'est par milliers

¹ P. de Salvandy; *Le Correspondant*, décembre 1864.

» qu'on pourrait citer les exemples de ce genre ¹. » Et de plus en plus, l'Etat s'efforce d'assujettir les Compagnies à un contrôle plus sévère, à des obligations plus lourdes : le dernier exemple en a été donné par la proposition Berteaux-Rabier relativement aux retraites des agents des chemins de fer. En cette matière, on ne pouvait pourtant reprocher aux concessionnaires d'avoir manqué à leurs devoirs : aussi M. Noblemaire a-t-il fait entendre une éloquente et juste protestation : « Je me demande, dit-il, toujours avec étonnement, en » vertu de quel principe, de quel droit, alors que, dès » leur création, toutes les Compagnies de chemins de » fer ont spontanément assuré à leurs agents des retraites déjà raisonnables et supérieures à celles que l'Etat » assure à ses fonctionnaires, c'est toujours à elles que » les pouvoirs publics songent d'abord à imposer de nouvelles améliorations, alors qu'il reste tant à faire, que » tout, parfois, est à faire dans presque toutes les autres » industries du pays. « *A la guerre ce sont toujours les mêmes qui se font tuer* », disait le dernier de nos Maréchaux dont le nom est resté justement populaire. Le » mot doit-il donc aussi s'appliquer aux combats de » notre vie civile ? » ².

Il faut bien reconnaître en effet que l'intervention de l'Etat est parfois abusive ; on essaie pourtant de l'augmenter encore. Où veut-on donc en venir ? A l'exploitation directe par l'Etat ? Il ne semble pas que ce soit là un résultat bien désirable. Les expériences faites en ce sens dans divers pays ne paraissent pas

¹ A. de Lapparent ; *Le Correspondant*, février 1897.

² G. Noblemaire ; *Revue pol. et parl.*, décembre 1905.

concluantes, et nous sommes en droit de nous demander si nous gagnerions au change lorsque nous serions dotés d'un régime semblable à celui dont M. Marcel Prévost, dans son dernier ouvrage, *Monsieur et Madame Moloch*, nous donne un aperçu en ces termes : « Un » employé à mine et à costume de soldat entra dans la » salle ; sa voix irritée proclama que le train d'Erfurt » avait sept minutes de retard. Après quoi il nous » regarda, d'un air menaçant, comme pour nous avertir » que nous n'avions pas à récriminer, qu'un train prus- » sien a le droit d'être en retard et que, sur une ligne » prussienne, les voyageurs sont les sujets du train, éma- » nation de l'empereur. » En France les choses seraient peut-être encore pires et mieux vaut ne pas tenter l'expérience des chefs de gare fonctionnaires. Aussi nous ne pensons pas que l'exploitation par l'Etat soit à souhaiter.

Notre régime actuel peut n'être pas parfait, mais il n'en reste pas moins qu'il fonctionne admirablement. Les Compagnies concessionnaires, malgré tout ce que l'on a pu dire contre elles, se sont toujours montrées soucieuses du bien-être de leurs employés et des commodités des voyageurs ; continuellement au courant des innovations capables d'améliorer les conditions de l'exploitation, elles ont, dans la limite du possible, tâché de satisfaire tous ceux qui ont eu recours à elles ; les tarifs qu'elles appliquent ne sont pas supérieurs à ceux qui sont en usage dans d'autres pays ; les agents qu'elles ont à leur service jouissent d'avantages multiples (retraites, voyages gratuits, primes, etc.). C'est pourquoi toutes les accusations que l'on a portées contre elles nous paraissent exagérées

et tout particulièrement le reproche qu'on leur adresse d'être trop indépendantes. Cette indépendance n'existe pas : « Partout et en toute occurrence des ordonnances, » des arrêtés, des décrets, des règlements. Aussi, en » définitive, cette exploitation par les Compagnies privées n'est-elle guère une exploitation libre ; c'est » plutôt une Administration confiée par l'Etat à des » Compagnies, mais dirigée par lui.

» Ce système a des inconvénients et bien des réclamations restent sans effet, car les Compagnies n'ont pas » plein pouvoir pour leur donner satisfaction. Souvent » c'est la main lourde de la bureaucratie qui s'oppose » aux réformes ; souvent aussi les charges des lignes » improductives dont elles ont dû accepter la concession » les empêchent d'apporter des améliorations sur les » anciennes et de les approprier aux besoins modernes. » Mais le plus souvent encore, c'est l'Etat qui s'oppose » au progrès, car il redoute les transformations qui peuvent ralentir la progression des recettes et dont il supporterait le contre-coup sous forme de nouvelles avances pour garanties d'intérêts.

» Cette situation explique le mécontentement qui se » manifeste souvent contre les Compagnies pour des faits » dont l'Etat est surtout responsable. Le gouvernement » l'a compris en plusieurs circonstances et c'est peut-être » un des motifs inavoués mais réels qui lui font laisser » l'exploitation à des Compagnies privées¹. »

¹ R. de Kaufmann ; Politique française en matière de chemins de fer, p. 422.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION.....	7

PREMIÈRE PARTIE

Régime des chemins de fer français.....	15
CHAPITRE UNIQUE. — L'Etat et le développement des chemins de fer.....	17

DEUXIÈME PARTIE

Du contrôle de l'Etat.....	43
CHAPITRE PREMIER. — ORGANES DU CONTROLE.....	47
SECTION I. — Organisation de l'Administration centrale.	48
§ 1. — Le Ministre et les bureaux.....	48
§ 2. — Les corps délibérants.....	55
I. — <i>Comité consultatif des chemins de fer</i>	57
II. — <i>Comité de l'exploitation technique</i>	64
III. — <i>Commission de vérification des comptes</i>	69
SECTION II. — Organisation administrative propre à chaque réseau.....	70
§ 1. — Directeur du contrôle et services divers de la direction.....	72
§ 2. — Contrôle commercial.....	83
§ 3. — Contrôle financier.....	85
§ 4. — Contrôle du travail.....	88

SECTION III. — Commissaires de surveillance administrative.....	91
Appendice. Réclamations du public	94
Section IV. — Frais de contrôle et de surveillance ..	95
CHAPITRE II. — CONTROLE TECHNIQUE.....	97
SECTION I. — Contrôle de la construction.....	98
§ 1. — Approbation des projets.....	99
§ 2. — Surveillance des travaux.....	102
§ 3. — Réception des travaux.....	103
SECTION II. — Contrôle de l'exploitation.....	105
§ 1. — Voie et bâtiments.....	106
§ 2. — Matériel roulant.....	109
I. — <i>Mise en service</i>	109
II. — <i>Entretien</i>	111
§ 3. — Composition des trains.....	112
§ 4. — Marche des trains.....	114
CHAPITRE III. — CONTROLE COMMERCIAL.....	119
SECTION I. — Etablissement des tarifs.....	119
§ 1. — Du droit d'homologation	120
§ 2. — Initiative des propositions de modifications de tarifs.....	126
§ 3. — Procédure à suivre pour l'homologation....	131
I. — <i>De l'affichage</i>	131
II. — <i>Communication aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manu- factures</i>	133
III. — <i>Instruction par le contrôle et le Comité consul- tatif</i>	134
SECTION II. — Application des tarifs.....	135
§ 1. — Mise en exécution des tarifs homologués	135
§ 2. — Durée d'application des tarifs homologués ..	139
§ 3. — Surveillance de l'application.....	144

SECTION III. — Règles spéciales à certains tarifs.....	145
I. — <i>Billets à prix réduit</i>	146
II. — <i>Tarifs exceptionnels et frais accessoires</i>	146
III. — <i>Tarifs de transit et de pénétration</i>	147
IV. — <i>Tarifs d'exportation</i>	151
SECTION IV. — Modifications proposées au régime actuel	152
CHAPITRE IV. — CONTROLE FINANCIER	157
SECTION I. — Contrôle des comptes	158
SECTION II. — Contrôle préventif.....	165
SECTION III. — Surveillance de la Constitution financière des Compagnies.....	168
CHAPITRE V. — CONTROLE DU TRAVAIL	173
SECTION I. — Durée du travail des agents.....	174
SECTION II. — Régime des retraites.....	181
CONCLUSION.....	185

Vu : *Le Président de la thèse*,
J. BRÉMOND.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*.
Montpellier, le 12 mars 1907.

VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 12 mars 1907.

Le Recteur,
ANT. BENOIST.

MONTPELLIER. — IMPRIMERIE GÉNÉRALE DU MIDI
